



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

“Gobiernos de coalición en España”

Presentado por:

María Arranz Salamanqués

Tutelado por:

José Miguel Vidal Zapatero

Valladolid, 10 de Julio de 2023

Resumen

El presente trabajo tiene como objeto analizar la primera experiencia de un Gobierno de coalición nacional en España una vez que ha concluido la legislatura en la que tal Gobierno se ha desenvuelto.

Este análisis se plantea no desde la ciencia política, sino desde el punto de vista del Derecho Constitucional, aunque aquel en este tema como en tantos otros, tenga inevitables puntos de conexión con ella.

En concreto se trata de evaluar si el marco normativo integrado por la Constitución en sus Títulos IV y V, y la Ley de Gobierno de 1997 que ha venido rigiendo desde 2020 durante más de 40 años desde la entrada en vigor de la Constitución, para regular gobiernos monocolors, ha servido igualmente para disciplinar jurídicamente la realidad, actuación y funciones de este primer Gobierno de coalición. Y en qué medida la aplicación de ese marco normativo, Constitución y Ley de Gobierno, ofrece aspectos diferenciales respecto a la aplicación que ha estado vigente en España en relación con los Gobiernos monocolors.

Comienza sacando la conclusión de que la realidad en un Gobierno de coalición, es decir que para obtener la investidura en nuestra forma de Gobierno parlamentaria más de una fuerza política se tenga que poner previamente de acuerdo, y, eventualmente necesitando votos o complementos parlamentarios, es algo perfectamente posible si tenemos en cuenta que tenemos un sistema electoral proporcional corregido, de acuerdo con la llamada fórmula D'Hont; y que estamos viviendo desde hace algunos años una situación de considerable dispersión o atomización política, la cual tiene su origen según se ha estudiado, como una consecuencia política de la crisis financiera que se desata en 2008 y que produce la aparición de nuevos partidos que se unen a los actores políticos clásicos.

Por tanto, es posible que lo que ha ocurrido en esta ocasión desde 2020 pudiera ocurrir de nuevo contando como contábamos con ese sistema electoral, que va a ser el mismo, y si se produjese una cierta continuidad en la distribución política actual de las preferencias de los ciudadanos con cuatro grandes fuerzas nacionales, a las que se les unen diversas fuerzas de ámbito autonómico e incluso local.

En consecuencia, en el trabajo analizamos si el Gobierno de coalición dentro de ese marco normativo ha podido ejercer las funciones con regularidad, y en qué medida se observan aspectos diferenciales en la aplicación de ese marco normativo.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the first experience of a national coalition government in Spain once the legislature in which such a government has operated has concluded.

This analysis is raised not from political science, but from the point of view of Constitutional Law, although that in this matter as in so many others, has inevitable points of connection with it.

Specifically, it is about evaluating whether the regulatory framework integrated by the Constitution in its Titles IV and V, and the Government Law of 1997 that has been in force since 2020 for more than 40 years since the entry into force of the Constitution, to regulate monocolour governments, has also served to legally discipline the reality, performance and functions of this first coalition government. And to what extent the application of this regulatory framework, Constitution and Government Law, offers differential aspects with respect to the application that has been in force in Spain in relation to monocolour governments.

It begins by drawing the conclusion that the reality of a coalition government, that is to say that in order to obtain the investiture in our parliamentary form of government, more than one political force has to reach an agreement in advance, and eventually needing parliamentary votes or complements, is something perfectly possible if we take into account that we have a corrected proportional electoral system, in accordance with the so-called D'Hont formula; and that we have been experiencing for some years a situation of considerable dispersion or political atomization, which has its origin, as has been studied, as a political consequence of the financial crisis that broke out in 2008 and that produced the appearance of new parties that unite the classic political actors.

Therefore, it is possible that what has happened on this occasion since 2020 could happen again, counting as we had this electoral system, which is going to be the same, and if there were some continuity in the current political distribution of the preferences of the citizens with four great national forces, which are joined by various regional and even local forces. Consequently, in the paper we analyze whether the coalition government within this regulatory framework has been able to exercise its functions regularly, and to what extent differential aspects are observed in the application of this regulatory framework.

Palabras clave

Gobierno, coalición, Presidente del Gobierno, Consejo de Ministros, Comisión de Seguimiento de pacto.

Key words

Government, coalition, President of the Government, Council of Ministers, Pact Monitoring Commission.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.
2. GOBIERNOS DE COALICIÓN Y FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA.
 - 2.1 ¿Cómo se crea una coalición política?
 - 2.2 Marco jurídico e institucional. Diferencias con los gobiernos monocolors.
 - 2.3 Funcionamiento de una coalición y objetivos de la negociación.
3. GOBIERNOS DE COALICIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA.
4. LA EXPERIENCIA DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN AUTONÓMICOS.
5. SISTEMA ELECTORAL.
 - 5.1 Desde 1978 a 2015.
 - 5.2 La inestabilidad política y dificultad de Gobierno.
 - 5.3 Gestación del primer Gobierno de coalición.
6. LOS ASPECTOS BÁSICOS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL GOBIERNO DE LA NACIÓN: EL MARCO NORMATIVO DEL GOBIERNO DE COALICION.
 - 6.1. La investidura.
 - 6.2 Composición del Gobierno y Vicepresidencias.
7. EL LIDERAZGO DEL PRESIDENTE.
 - 7.1 Elección.
 - 7.2 Nombramiento.
 - 7.3 Funciones.
 - 7.4 Presidencia del Gobierno.
 - 7.5 El Presidente en el Gobierno de coalición.
 - 7.6 Estructura. Consejo de ministros y Comisiones delegadas.
8. CONCLUSIONES.

9. BIBLIOGRAFÍA.

10. WEBGRAFÍA.

1 INTRODUCCIÓN

Podemos distinguir entre coalición política, coalición electoral y coalición de gobierno.¹

Una coalición electoral es aquella formada por dos o más partidos antes de las elecciones, se presentan en ellas estando ya unidos, con el objetivo de agrupar a todos sus electores en una sola fuerza y que el voto no pueda dispersarse, superando así la barrera electoral.

Una coalición de gobierno, más conocida como gobierno de coalición, es la que se lleva a cabo después de las elecciones con el objetivo de gobernar una determinada administración, ya que el partido más votado de la coalición no posee la fuerza suficiente por sí mismo para gobernar en solitario.

Una coalición política se trata de un pacto o acuerdo entre dos o más partidos con el objetivo de formar un gobierno para dirigir un país o una determinada zona geográfica.

La falta de apoyo para llegar a alcanzar el gobierno en solitario obliga a los partidos más votados a buscar alianzas para conseguir esa mayoría que necesitan.

Los partidos políticos que participan en un gobierno de coalición suelen negociar y llegar a un acuerdo sobre un programa de gobierno conjunto que tiene en cuenta sus respectivos intereses y prioridades. El programa de gobierno sirve como base para las políticas y medidas que se implementarán a lo largo del mandato.

¹ La RAE define la palabra “coalición”, gramaticalmente hablando, como: “Unión de personas, grupos políticos o países con un interés determinado”.

“La palabra “coalición” proviene del latín medieval coalitio, compuesto con el sufijo -tio (-ción = acción y efecto) sobre la palabra coalitum, supino del verbo coalescere.

Este verbo está compuesto por:

- El prefijo co- (junto, todo, como en cópula y corte). Se vincula con la raíz indoeuropea kom- (junto, cerca de), la cual nos dio koiné, cenobio y epiceno a través del griego (koinos = común).
- El verbo alere (nutrir, alimentar, hacer crecer) de donde también vienen las palabras alumno, abolir y propietario. Se relaciona con la raíz indoeuropea al-2- (alimentar, nutrir, criar).
- El sufijo -scere que indica procesos y encontramos en palabras como adolecer, carecer y fallecer.”

Se puede formar un gobierno de coalición si ningún partido obtuvo una mayoría absoluta en las elecciones o si los partidos deciden trabajar juntos para promover sus objetivos políticos compartidos. Dentro del gobierno, los partidos pueden compartir ministerios y responsabilidades. También se espera que trabajen cooperativamente y tomen decisiones juntos.

El principal beneficio de un gobierno de coalición es que facilita la inclusión de varios puntos de vista políticos y simplifica la representación de una variedad de intereses. Sin embargo, también puede ser difícil llegar a un acuerdo entre los partidos de la coalición y preservar la estabilidad política a largo plazo.

En los sistemas parlamentarios, donde la formación de coaliciones es una forma de crear mayorías legislativas y garantizar la gobernabilidad, los gobiernos de coalición son relativamente comunes.

2 GOBIERNOS DE COALICIÓN Y FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA

“De la misma forma que la economía organiza su mundo sobre las necesidades y la sociedad se estratifica en función de diferentes prestigios, el mundo de la política, entendido como control de las decisiones que afectan a la colectividad, se refleja en las luchas por la consecución del poder y la conservación del mismo”.²

Un régimen constitucional democrático puede adoptar varias formas o Sistemas de Gobierno, los más destacables son el Presidencial y el Parlamentario.

Dentro de ellos existen varias modalidades e incluso sistemas híbridos o mixtos que adopta elementos de cada uno.³ Ambos tienen elementos característicos que podemos resumir de la siguiente manera:

² WEBER, M.: *Economía y sociedad*, Fondo de cultura Económica (FCE), México, 1974 (4ª reimp.), pp. 46, 242-246, 273,275 y 695-696.

³ Como es el caso del *semipresidencialismo francés*.

Sistema Presidencial	Sistema Parlamentario
El presidente es a la vez Jefe de Estado y de Gobierno.	El Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno son personas distintas. ⁴
La elección de presidente es directa o semidirecta. ⁵	Los miembros del Parlamento son elegidos mediante voto popular.
El Jefe de Gobierno y su gabinete no son designados o removidos por el órgano parlamentario.	El Jefe de Gobierno y su gabinete son designados y pueden ser removidos por el Parlamento.
Los poderes Ejecutivo y Legislativo están <u>claramente</u> separados.	Los poderes Ejecutivo y Legislativo no están separados, se comparten.

En ambos sistemas hay un proceso de elección popular para la integración de los poderes públicos. Dicha elección se lleva a cabo y se convierte en una representación política a través de un sistema electoral.⁶

Se conoce como “presidencialismo” o “Sistema Presidencial” a una forma gobierno en la que, una vez constituida una República, la Constitución divide los poderes entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial y donde el Jefe del Estado, además de poseer la representación del país, también es una parte activa del poder Ejecutivo porque es el Jefe del Gobierno y ejerce una doble función.

En el Gobierno de coalición la forma de gobierno parlamentaria puede ser imprescindible de cara al formar el gobierno, mientras que la heterogeneidad del Gobierno en un sistema presidencialista no tiene esa necesidad existencial. El presidente lo puede considerar conveniente para, por ejemplo, lograr acuerdos; pero el gobierno no necesita de esa heterogeneidad para existir. La forma de gobierno parlamentaria sí.

⁴ En las monarquías parlamentarias, como Gran Bretaña o España, el Rey es el Jefe del Estado.

⁵ Es el caso de Estados Unidos.

⁶ DEVESA MÚGICA, F., “*La forma de gobierno presidencialista*”, 2013/2014, pp. 1-7.

Como ya hemos dicho, la Constitución designa tres ramas separadas del gobierno, las cuales eran la Ejecutiva, Legislativa y Judicial, así como sus poderes y la forma en que las vacantes se deben llenar en cada una.⁷

El sistema de "controles y balances" que la Constitución estableció para distribuir el poder entre los tres poderes es una de sus características definitorias. Todos estos ejercen alguna influencia sobre las demás.⁸

El poder judicial también puede rechazar leyes ya aprobadas por el Congreso y firmadas por el presidente si cree que son inconstitucionales. Esto y otros frenos aseguran que ninguna de las tres ramas se haga con todo el poder.⁹

Es difícil pensar que pudiera existir un gobierno de coalición que no fuera imprescindible.

La coalición puede resultar en determinados casos algo imprescindible para formar gobierno.

En el gobierno de coalición el presidente no necesita al Parlamento, ya que tiene las funciones diferenciadas.¹⁰

La forma de gobierno parlamentaria es una necesidad existencial del propio gobierno, ya que si se quiere lograr ser investido y se tienen solo, por ejemplo, 120 escaños, es necesario contar con el apoyo de las fuerzas menores para lograr la investidura y eso puede llevar aparejada la demanda de formar parte del gobierno, y dar lugar a un gobierno de coalición.

Para lograr el acuerdo de la investidura, el gobierno necesita tener un acuerdo con otras fuerzas para entrar al gobierno.¹¹

⁷ Estados Unidos es una República Presidencial Federal compuesta por 50 Estados. Cuenta con una Constitución que data de 1789, la cual ha sido objeto de 26 enmiendas en más de 200 años.

⁸ Por ejemplo, los jueces de la Corte Suprema (poder judicial) son designados por el Presidente (poder ejecutivo), pero su designación depende del consentimiento del Senado de la nación (poder legislativo).

⁹ Es decir que el Gobierno estadounidense está diseñado conforme a la **división tripartita de poderes**: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que es la base de su sistema, conocido como de "*checks and balances*" (controles y balances). En cuanto a los Estados, cada uno cuenta con una Constitución propia - en la que se hallan las disposiciones aplicables a los gobiernos locales -, división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y amplio margen de autonomía política y administrativa derivadas del federalismo que impera en el país.

¹⁰ Los presidentes norteamericanos cuando hacen su equipo para ejercer el poder ejecutivo, es muy frecuente que no solo cuenten con miembros de su partido demócrata, sino también del republicano. Un ejemplo de ello es el Presidente Joe Biden en Estados Unidos.

¹¹ En España, el Sistema electoral proporcional no daba la mayoría, absoluta, pero sí la suficiente para ser investido y poder llegar a realizar acuerdos parlamentarios. El expresidente Aznar en el año 96, contó con un grupo parlamentario propio más pequeño, al igual que Felipe González en el 93. Aquí, el cuarto gobierno

Esto situó al PP y a su líder J.M Aznar ante la posibilidad de alternar la derecha en el poder. Esa campaña electoral fue una de las más complicadas desde 1977.¹²

Las expectativas derivadas de la supuesta formación de un gobierno de coalición con CiU tienen su origen en la estrategia de J.M Aznar y el PP para obtener los apoyos que necesitaban para la estabilidad de su primer gobierno sin tener que compartir las ventajas de un gobierno unipartidista.¹³

Esta estrategia negociadora llevó a la formación del pacto de legislatura como la fórmula política a llevar a cabo para asegurar apoyos parlamentarios necesarios para la investidura de Aznar como presidente del Gobierno.

En la actualidad, con el actual gobierno que entrará en funciones el día de las próximas elecciones generales, el 23 de julio de 2023, de Pedro Sánchez, se tuvieron que repetir las elecciones ya que, teniendo en cuenta que intentaba evitar un acuerdo de coalición con otro partido y por eso convocó las segundas elecciones, no logró la investidura en una primera vuelta al no alcanzar la mayoría absoluta.

La Constitución Española dice en el art.1: “La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria”.¹⁴ Según las normas del Título II de la Constitución, que está dedicado a la Corona, el rey es el Jefe del Estado y todas sus actuaciones requieren la aprobación del Gobierno.

El presidente, los vicepresidentes en su caso y los ministros integran el gobierno.

El rey propone candidatos a la investidura, en primer lugar, al de la fuerza que ha obtenido la mayoría, de acuerdo con el procedimiento previsto en la Constitución tras recibir el apoyo del Congreso de los Diputados. Los ministros los nombra el presidente.

socialista liderado por Felipe González (1993-1996) tuvo un final anticipado a causa de la presión de medios de comunicación acerca de casos de corrupción, política antiterrorista, y problemas intrapartidistas, le llevaron a disolver anticipadamente las Cámaras y la convocatoria de elecciones legislativas para evitar el descenso.

¹² El Gobierno monocolor de 2016 con menor apoyo, el más minoritario, fue el de Rajoy. Con 135 escaños se creó un gobierno monocolor que fue censurado y fue objeto de una moción de censura que prosperó.

¹³ RENIU I VILAMALA, J.M., “¿Merece la pena coligarse? La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996”, pp. 124-131.

¹⁴ Artículo 1 de la Constitución Española: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”.

Sin perjuicio de la competencia de cada uno ni de la responsabilidad directa de la gestión de sus departamentos ministeriales, el presidente orienta la acción de gobierno y coordina las tareas de los demás miembros.

El Consejo de Ministros y las Comisiones Delegadas del Gobierno son los órganos colegiados del Gobierno.¹⁵

Además de supervisar la administración civil y militar, la defensa nacional también está bajo el control del gobierno. Este también ejerce la función ejecutiva de acuerdo a la Constitución.

La aprobación de los proyectos de ley por el Consejo de Ministros sirve de vehículo para llevar a cabo la iniciativa legislativa. El Gobierno podrá dictar Reales Decretos-leyes en supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, con exclusión de los que afecten a las instituciones fundamentales del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos previstos en el Título I de la Constitución, a la administración de las comunidades autónomas o a la ley electoral general.

Dentro de los treinta días siguientes a su promulgación, estas disposiciones legislativas transitorias deberán ser sometidas de inmediato al Congreso para su plena discusión y votación.

Las Cortes Generales pueden conferir al Gobierno la facultad de aprobar normas con fuerza de ley sobre determinadas materias, ya sea mediante la creación de textos articulados en una ley básica o la consolidación de múltiples textos legales en una ley ordinaria. Los Decretos Legislativos son directivas gubernamentales que incluyen legislación delegada.

Esta nueva aparición de los gobiernos de coalición ha tenido que luchar contra la crítica y deseabilidad de tener gobiernos fuertes y estables.¹⁶

Varias teorías que se centran en la formación de coaliciones políticas sostienen que las motivaciones y/o los objetivos de los actores políticos dictan los resultados que buscarán maximizar a través de sus acciones. Aunque cada modelo teórico deriva una explicación

¹⁵ “Organización de España”: *Constitución Española*.

¹⁶ La política de las coaliciones fue definida por Laver y Schofield como el análisis de “government formation in those constitutional systems, typical of Western Europe, in which the executive is sustained in office on the basis of winning key votes in the legislature.[...] It is the interaction between legislative and executive power when no one party wins a majority of seats that defines [...] the essence of the politics of coalition in Europe» (*Laver y Schofield, 1990*).¹⁶

diferente del tipo de coalición que normalmente se formará y por qué, hay una serie de ideas fundamentales que sirven como base generalmente aceptada sobre la cual se han construido estas teorías. Es posible enunciar estas presunciones fundamentales de la siguiente manera:

1. Los participantes en el juego o proceso coalicional son partidos políticos, considerados actores unitarios, los cuales pueden ser tratados individualmente como entidades negociadoras simples.
2. Los gobiernos de coalición deben contar con un respaldo parlamentario.
3. Las combinaciones de partidos políticos que den lugar a coaliciones vencedoras son soluciones verdaderas, es decir, son posibles gobiernos de coalición.
4. Los objetivos que dirigen la conducta de los partidos políticos pueden ser de dos tipos: obtener como recompensa formar parte del gobierno, obteniendo cargos gubernamentales o que su deseo sea influenciar desde dentro las políticas públicas, para que sean lo más cercanas posibles a sus políticas favoritas.

Tradicionalmente, los teóricos formales de las coaliciones políticas han formulado que solo puede ser ganadora la coalición que obtenga el control de la mayoría absoluta. Si el grupo que tiene como objetivo conseguir el poder, no está cohesionado y es minoritario, difícilmente va a lograr alcanzar su objetivo.¹⁷

En la estructura del sistema político se incluyen limitaciones y estímulos para que se lleguen a crear coaliciones.

Son las “reglas del juego” y su investigación, diseñadas en el marco jurídico-constitucional del sistema político: el sistema electoral, las relaciones gobierno-oposición, el diseño institucional, el proceso de la toma de decisiones... etc.

Dentro de estas reglas, se encuentra un elemento principal para entender el funcionamiento de las coaliciones y de los gobiernos de coalición: los acuerdos llevados a cabo entre los partidos antes de incorporarse en la coalición.

Estos acuerdos, que pueden ser formales o informales, se presentan como el principal mecanismo institucional que se dirige a asegurar la existencia de la coalición mediante el establecimiento de distintos niveles de disciplina coalicional en las votaciones que deben llevarse a cabo, así como en muchas otras actividades parlamentarias.¹⁸

¹⁷ EGEA ROBLES, A., “Reflexiones sobre las coaliciones políticas”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 77, 1992, pp. 303-320.

¹⁸ M.^a RENIU VILAMALA, J: *ob. cit.*, págs. 12 y ss.

Sus funciones también van dirigidas hacia las relaciones verticales intrapartidistas como un sistema de comunicación y obtención de apoyo por parte de los líderes.

El punto de partida de la formalización de un acuerdo coalicional se basa en que los líderes partidistas asumen que, preservando la coalición, se puede llegar a un mejor resultado a largo plazo, a diferencia de aquellas situaciones en que los actores pueden abandonar la coalición por su propia voluntad.

Otra función de los acuerdos coalicionales es la de proveer de información a los socios coalicionales, favorecer la comunicación entre ellos y evitar el conflicto o solventarlo.

Aun así, los acuerdos coalicionales no llegan a cubrir todos los posibles problemas que puedan aparecer durante la larga trayectoria de un gobierno, aunque hay diferentes tipos de acuerdos coalicionales.

Algunos de carácter más completo, como la elaboración de instituciones para su culminación. Por otro lado, depende en qué situaciones, también se tendrán que llevar a cabo acuerdos concretos en situaciones de facilidad negociadora.

La complejidad de los acuerdos se encuentra en la relación directa con el tamaño del status del gobierno, habiendo unos más rígidos y completos en los casos de gobiernos de coalición de tipo mínimo-vencedor.

El desarrollo de los estudios sobre coaliciones políticas en España ha estado condicionado por tres grandes factores. Por un lado, la dictadura franquista supone un enorme paréntesis en la democracia española. Por otro lado, la transición y la recuperación de la democracia a partir del fallecimiento del General Franco exige que se sustente el diseño nuevo del sistema político.

Así, los principales estudios se dirigen a la Transición y los elementos implicados en ella: la Constitución, el sistema electoral, los partidos políticos, los derechos y libertades...¹⁹

Finalmente, el estudio de las coaliciones políticas tiene pocos ejemplos sobre los que poder aplicar las distintas teorías. Por ello, los politólogos españoles deberán esperar a las elecciones, especialmente las de ámbito autonómico y local, para que les provean con

¹⁹ M.^a RENIU VILAMALA, J: *ob. cit.*, págs. 12 y ss.

procesos de formación de gobierno sobre los que llevar a cabo un estudio del proceso de coalición.

Podemos considerar la existencia de varias definiciones de coalición, en las que el denominador común es la corroboración de la relación que se establece entre dos o más partidos políticos.²⁰

El no poder llegar a definiciones mínimas provoca la necesidad de matizar el contenido de las coaliciones: «en política una coalición será cualquier pacto a corto o largo plazo en el que participen dos o más partidos o grupos parlamentarios. Las coaliciones temporales se centran típicamente en un problema específico, que al ser resuelto hace que sea superflua la coalición, no importa si haya ganado o perdido.²¹

Partimos así de una base conceptual por la que debemos entender como coalición política a la dinámica de colaboración que se establece entre dos o más partidos políticos, bien sea esta temporal o permanente, a fin de obtener resultados.

En definitiva, un Gobierno de coalición es una alianza o acuerdo entre dos o más partidos políticos con el fin de formar un gobierno o una mayoría parlamentaria. Esta coalición puede formarse para obtener un mayor poder político, para lograr objetivos políticos comunes, o para enfrentar una amenaza política común.

“El producto de toda alianza dentro del sistema o en sus márgenes causa un cambio favorable en su operatividad política”.²²

Las coaliciones políticas son comunes en sistemas parlamentarios donde ningún partido político tiene la mayoría absoluta para gobernar por sí solo. En estos casos, los partidos políticos pueden unirse para formar una coalición y obtener así la mayoría necesaria para la investidura, sin tener que ser necesariamente una mayoría absoluta.

En algunos casos, las coaliciones políticas pueden ser temporales, mientras que en otros casos pueden ser más duraderas y estables. Las coaliciones políticas también pueden ser formadas en diferentes niveles, como a nivel municipal, autonómico, nacional o internacional. Pueden

²⁰ El Gobierno de coalición se ha definido como «un acuerdo entre dos o más organizaciones que tienen la voluntad de hacer un número de cosas comunes» (*Deschouwer, 1994: 43*)

²¹ Las coaliciones de larga duración a menudo implican colaboración en la formación del gobierno, pero la duración real de una coalición formal de gobierno está abierta a debate» (*Lane y Ersson, 1998: 203*).

²² W. RAE, D.: “*Leyes electorales y sistema de partidos políticos*”, Citep, Madrid, 1977.

presentar ciertos desafíos debido a las diferencias ideológicas y programáticas entre los partidos políticos que la componen, así como por la necesidad de negociar y coordinar acciones. Sin embargo, también pueden ser una oportunidad para que los partidos políticos trabajen juntos para abordar cuestiones importantes y lograr objetivos políticos comunes.²³

2.1 ¿Cómo se crea una coalición?

Cuando se crea una coalición política, esta no puede condicionarse por un solo factor. Hay varios que influyen de manera conjunta (aunque en ocasiones pueda predominar uno) a la hora de llevar a cabo los pactos políticos que realizan los que están al mando de los grupos políticos, en muchos casos presionados por lo que representan.

Las circunstancias históricas siempre influyen de manera directa, junto con las tradiciones nacionales. Cuando tienen lugar momentos de alta tensión política, la bipolarización se acompaña de reagrupamientos generales que se suelen enfrentar dualmente. Sin embargo, los valores políticos creados por las revoluciones liberales (participación, libertad, igualdad, democracia) son los que destacan más su incidencia sobre los pactos y el deseo de poder en el marco de subsistemas electorales y de partidos.

También, se ha de tener en cuenta, que los regímenes autoritarios se integraban por grandes formaciones de elementos heterogéneos que se reunían bajo lemas como el de libertad, democracia, etc.²⁴

Las características del sistema de partidos²⁵ permiten una mayor o menor posibilidad de llevar a cabo alianzas y crean sus peculiaridades.

Un régimen que es bipartidista solo va a generar alianzas en cuanto a una cuestión de política exterior o de Estado.

En uno multipartidista, las alianzas solo se consiguen si una de las fuerzas puede realizar pactos para alcanzarlas. Pero aquí el sistema electoral y la forma de escrutinio son decisivos para ello.²⁶

²³ M.^a RENIU VILAMALA, J: *ob. cit.*, págs. 12 y ss.

²⁴ Un ejemplo de esto es la conjunción republicano-socialista contra la Monarquía de Alfonso XIII y contra el maurismo, junto con la oposición popular socialista en la Alemania Imperial de Bismarck o con los Frentes de Liberación Popular contra Franco en la España de la década de los años 60.

²⁵ DUVERGER, M., *“Los partidos políticos”*, FCE, México, 1974, pp. 311.

²⁶ RAE, D.W., *op. cit.* pp. 13 y M. DUVERGER: *“L’influence des systèmes électoraux sur la vie politique”*, Armand Colin, Paris, 1950, Cahiers de la FNSP, núm. 16, pp. 11 y ss.

Junto a los dos partidos que son hegemónicos, el resto de las fuerzas políticas son de escasa potencia y están al margen de la toma de decisiones.

Si tiene lugar la coalición, aumenta su fuerza, pero nunca van a llegar a alcanzar el papel principal en lo político.²⁷

Así se pueden explicar las dificultades para la creación de alianzas y su fragilidad ante unas limitaciones que pueden ser temporales, espaciales o ideológicas. Su deseo de participación política se ve limitado, lo que da lugar a una alejada teoría demagógica de conseguir el poder.²⁸

Si hay mayoría en el escrutinio, pero la lucha electoral tiene lugar entre varios partidos de un tamaño parecido, las alianzas que se lleguen a formar van a ser muy estrechas²⁹.

La alianza sería entonces más complicada de llevar a cabo, pero una vez hecha, integra una profunda colaboración.³⁰

Lo importante del sistema es eliminar al que participa, por tanto, las coaliciones pueden convertirse en un partido o coalición estable ante el próximo dualismo político.³¹

Cuando sale mayoría en el escrutinio en dos vueltas también tienen lugar coaliciones que son estrechas y están cohesionadas. Normalmente, suelen surgir en una primera vuelta o en una segunda incluso, cuando solo hay dos candidatos que puedan llegar al triunfo tras la derrota del resto o su retirada.

La distinta causalidad en el surgimiento de coaliciones políticas produce una especialidad en estas, pero las coaliciones presentan unos perfiles tan plurales como los criterios que se lleven a cabo a la hora de realizar una taxonomía.

²⁷ EGEA ROBLES, A: *ob. cit.*, pp. 14 y ss.

²⁸ Un ejemplo de esta práctica se encuentra en la actuación de partidos republicanos y socialistas en la España de la Restauración, unos partidos antisistema que, a pesar de su moderación, están obligados a llevar a cabo un modelo de reformas sociales que se base en la necesidad de cambio de régimen.

²⁹ En este caso, sería necesario repartir las circunscripciones antes de la elección.

³⁰ DUVERGER, M., *ob. cit.*, pp. 17 y ss.

³¹ Un ejemplo de esta práctica son las elecciones danesas de 1910, donde socialistas y radicales no se enfrentaron en ninguna circunscripción.

Duverger distinguía su permanencia en base a coaliciones efímeras y duraderas.³²

Las primeras suelen presentar cierta desorganización y provisionalidad. Su objetivo es tener ventajas del sistema electoral, eliminar un gobierno o mantenerlo.

Por el contrario, las durables presentan una gran capacidad organizativa y forman un superpartido.

Las coaliciones pueden ser electorales, parlamentarias y gubernamentales. Estos tres niveles pueden no estar relacionados, pero resulta indudable la influencia del sistema electoral.

Un sistema de mayorías fácilmente puede crear coaliciones durante la época electoral que sean efímeras, pero estas no surgirán en el Parlamento, ya que la coalición ganadora obtendrá una clara mayoría que mantendrá la alianza para poder llevar a cabo el poder ejecutivo.

En un régimen multipartidista con un sistema electoral proporcional se crean coaliciones en el Parlamento.

La facilidad para crear una alianza electoral o parlamentaria tiene relación directa y positiva si es un pacto contra un contrincante común, y negativa si se intenta crear una coalición de gobierno con un programa que sea común.

El carácter geográfico también delimitará el carácter de las coaliciones, ya que las circunscripciones o los distintos distritos determinan el ámbito de la alianza (local, nacional...³³).

En cuanto al aspecto ideológico de las coaliciones y su lugar en el espectro político, los pactos pueden ser de derechas, de izquierdas, de centro, nacionales o de extremos. Según Sartori, “las fuerzas políticas siempre persiguen ocupar el centro del espacio político”.³⁴

2.2 Marco jurídico e institucional.

La dimensión institucional se ha vuelto algo clave para entender el punto de partida de una negociación: la voluntad de formar parte de un gobierno de coalición y contar con el apoyo parlamentario o consistorial necesario para llevar a cabo una acción de Gobierno.

³² DUVERGER, M., *ob. cit.*, pp. 17 y ss.

³³ EGEA ROBLES, A: *ob. cit.*, pp. 14 y ss.

³⁴ SARTORI, G., “Partidos y sistemas de partidos”, 1976, pp. 88-89, pp. 121-123, pp. 207-209 y “La política: lógica y método en las ciencias sociales”, 1987, pp.76-77 y pp. 83-84.

Las mayorías en estos casos deben centrarse en mostrar mayor atención en las mayorías que sean necesarias para asegurar una relación de confianza entre el ejecutivo y el legislativo, los cuales den lugar a una acción de gobierno estable.

Hay que conocer siempre las mayorías necesarias para poder impulsar iniciativas gubernamentales; si estas se pactan en el comienzo de la legislatura, se visualizarán en las votaciones de la investidura.

Cuando en unas elecciones no hay ningún partido que logre obtener la mayoría absoluta de escaños, surgen dos posibilidades: gobernar formando una coalición mayoritaria o gobernar en minoría. También hay partidos que, aun obteniendo la mayoría absoluta de los escaños, prefieren gobernar en coalición, al igual que existen gobiernos de coalición minoritarios.

Atendiendo al funcionamiento de los sistemas parlamentarios, cuando se crea un gobierno de coalición pueden darse dos situaciones: que el gobierno de coalición cuenta con el partido que tiene la mayoría de los escaños, o que exista una mayoría alternativa y tenga lugar un gobierno de coalición que excluya a esa formación política.

Suele elegirse el primer supuesto, aunque el segundo, en países con fuerte cultura de coalición tiene más arraigo y responde a cuestiones legítimas y compatibles con las características del parlamentarismo.

Aunque casi en todos los sistemas parlamentarios la mayoría absoluta es el objetivo para llevar a cabo la negociación, desde el punto de vista formal, no es necesario que esta mayoría esté integrada por los partidos que estén en el gobierno, ya que puede lograrse a través de los pactos de legislatura o mediante pactos ad hoc para votaciones específicas. Tampoco es necesaria una mayoría progubernamental, ya que los gobiernos pueden llevar a cabo una acción de gobierno que sea sólida y estable.

Aun así, hay que destacar que los partidos tratarán de llegar siempre a un acuerdo para formar un gobierno de coalición de mayoría absoluta, antes que tener que hacer frente a una minoría gubernamental.³⁵

³⁵ MATAS DALMASES, J: *“Guía para formar un Gobierno de coalición”*, Biblioteca Universitaria, Barcelona, 2022, pp. 18-22.

Otro aspecto importante en el marco jurídico es la oposición.

Cuando se decide crear un gobierno de coalición también hay que determinar una oposición. Esto significa reflexionar sobre la influencia que tiene la oposición en el gobierno, sobre todo en los de coalición, ya que todo gobierno, al margen de su composición política, etc., está condicionado por la oposición que tenga.

La mayoría de los gobiernos quieren que la oposición sea minoritaria, pasiva, responsable y no institucionalizada.³⁶

La moción de censura de Suárez en mayo de 1980 dejó muy claro que los grupos de oposición no podían derrocar al gobierno, a pesar de que podrían haber incurrido en una estrategia de obstrucción parlamentaria al interferir en la adopción de las medidas propuestas por el ejecutivo. Los ejecutivos minoritarios bajo los sistemas parlamentarios son el resultado de circunstancias políticas específicas, las propias reglas que rigen el nombramiento del primer ministro y la cooperación táctica entre los partidos durante los procesos de formación de gobiernos.³⁷

Un gobierno minoritario siempre corre el riesgo de ser derribado por la cámara, lo que socavaría las condiciones de estabilidad.

La dependencia de un gobierno minoritario de la colaboración con otros grupos, tensiones a que están sujetos sus miembros y los sectores más comprometidos ideológicamente o más ligados a ciertos grupos de interés por la política gubernamental, la lucha entre los líderes a causa de las divisiones internas del partido o en su intento por formar coaliciones alternativas, los retrocesos electorales en elecciones de segundo orden, la exigencia de responsabilidades políticas y las soluciones ofrecidas a cuestiones muy complejas son todos factores que afectan visiblemente al equilibrio entre las fuerzas parlamentarias y, por extensión, al mismo gobierno.

³⁶ MATAS DALMASES, J., *ob. cit.* pp. 20 y ss.

³⁷ Algunos análisis sobre el fenómeno de los gobiernos minoritarios han puesto el énfasis en el impacto de determinadas reglas de decisión como la investidura bajo la regla de la mayoría simple. Véase Torbjörn Bergman, "Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism," Scandinavian Political Studies vol. 16, no. 4 (1993), pp. 285-305; Torbjörn Bergman, "Formation Rules and Minority Governments," European Journal of Political Research 23 (1993), pp. 55-66; Torbjörn Bergman, Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation: An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden (Umea, Suecia: Umea University, 1995). Para un análisis de las normas que rigen el proceso de formación del gobierno en España, véase Antonio Bar Cendón, "Nombramiento del Presidente del Gobierno," en Oscar Alzaga, ed., Comentarios a las Leyes Políticas (Madrid: 1985), pp. 135-189; Miguel Revenga Sánchez, La formación del gobierno en la Constitución española de 1978 (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988).

Se pueden explorar coaliciones alternativas a través de nuevas alianzas, o el gabinete puede funcionar, aunque ya no sea tan efectivo.³⁸

Los gobiernos minoritarios plantean limitaciones y dificultades para superar ciertos problemas.

Desde un punto de vista funcional, resultan más parecidos a los “gobiernos de partido mayoritario imperfecto” que a los gobiernos de coalición o los gobiernos divididos de democracias presidenciales.³⁹

En conclusión, podemos distinguir dos tipos diferentes de gobierno de coalición:

- **Gobierno de coalición mayoritario:** aquel que por la fuerza sumada de los dos grupos permite controlar el parlamento por mayoría absoluta.
- **Gobierno de coalición minoritario:** aquel que no se basta por sí mismo para la investidura y para hacer que prospere la iniciativa legislativa. Es el ejemplo del gobierno actual que tenemos.

2.3 Funcionamiento de una coalición.

Una vez creada una coalición, a causa del establecimiento de objetivos o de un objetivo común, los integrantes comienzan a llevar a cabo sus tácticas.

La distribución de roles suele generar posibles enfrentamientos internos, así, según sea el tipo de coalición, será su cohesión interna.

Una alianza para ejercer el poder asegura su mantenimiento en varios aspectos: cronológica, ideológica e institucionalmente.

³⁸ GARRIDO A. y MARTINEZ, A., “*La geometría variable: una interpretación espacial de los gobiernos minoritarios en España*”, Murcia, 2011, pp. 1-33.

³⁹ Este argumento encuentra especial apoyo en el caso de los gobiernos minoritarios unipartidistas al estilo de la UCD que, amén de frecuentes en la práctica, son estructuralmente los más similares a los gobiernos unipartidistas mayoritarios. Los datos muestran asimismo que el grado de legislación de origen gubernamental no se ve especialmente alterada por razón del tipo de gobierno: en Italia, por ejemplo, no hay una diferencia significativa entre los índices medios de aprobación de los proyectos de ley presentados por gobiernos mayoritarios (un 71,8 por ciento) y los de los gobiernos de status minoritario (un 70,5 por ciento en el caso de los gabinetes minoritarios sustantivos y un 65 por ciento los gabinetes minoritarios formales, esto es, los ejecutivos con un apoyo externo –de partidos no representados en el gabinete- suficiente para superar el umbral de la mayoría parlamentaria), y puede apreciarse, en cambio, la tendencia a una más rápida introducción de proyectos de ley por parte de los gabinetes minoritarios, aunque también es cierto que éstos suelen ser enmendados más a menudo que las propuestas legislativas de los gobiernos mayoritarios.

Por el contrario, la coalición de oposición tendrá que separar sus fuerzas si no logra sus objetivos pronto, y necesitará vínculos que sean fuertes para poder permanecer en la actividad.

La coalición que es recientemente creada se compone de una organización dirigida por el Comité de acción, ejecutivo, que está constituido por delegaciones.

Este Comité dirige la propaganda, vigila la aplicación de los acuerdos y controla la disciplina. No tiene facultades sancionadoras muy extensas, pero puede llegar a conseguir la expulsión de algún miembro más pequeño de la alianza.

La coalición también funciona con un sistema de autolimitaciones.

Las diferencias entre los integrantes pueden llegar a ser públicas, pero los intentos de limitación que tiene el más moderado sobre el más radical, además de estar presentes, no siempre son explícitos, dejarían ver contradicciones importantes.

Por tanto, lo importante para poder establecer una relación entre dos partidos colitigantes son la organización y los programas.

Nunca hay una igualdad entre los miembros, en las coaliciones siempre va a haber establecida una jerarquía que va a depender de la dimensión que presente cada partido, la posición en la acción política, en la estructura interior...

La disciplina de los colitigantes va a determinar la solidez de la alianza y su posibilidad de victoria.⁴⁰

Una coalición de oposición en el sistema o frente a él, crea a su alrededor un ambiente en el que el control sobre los demás va a venir determinado por un elemento más radical o extremista.

Sin embargo, si la coalición está en una situación para ejercer el poder real, el gobierno del país, el liderazgo lo tienen los grupos que sean más moderados, ya que se acomodan mejor a las condiciones institucionales⁴¹, salvo casos de graves conflictos.⁴²

⁴⁰ EGEA ROBLES, A: *ob. cit.*, pp. 14 y ss

⁴¹ DUVERGER, M: *ob. cit.* pp.17 y ss. Para el tema del liderazgo es básica la obra de M. WEBER: *ob. cit.* pp. 9.

⁴² Por ejemplo, el Frente Popular en España.

Los casos de coaliciones que apoyan a los gobiernos en régimen parlamentario presentan una especial importancia. La crisis de una coalición o su ruptura puede dar lugar a la dimisión del presidente, sin que éste haya llegado a perder la mayoría.⁴³

Los mecanismos de la democracia parlamentaria van a buscar un reajuste de la anterior alianza que permita mantener al gobierno, si es que esto es posible.

Las alianzas pueden llegar a realizar un papel estabilizador.⁴⁴

3 GOBIERNOS DE COALICIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA.

El análisis de los Ejecutivos pasados y presentes de 38 naciones revela una conclusión deslumbrante: los acuerdos entre partidos es la forma de gobierno más típica.

En la democracia española contemporánea tenemos el gobierno de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos, que está encabezado por Pedro Sánchez. Sin embargo, tanto dentro como fuera de la UE, los Ejecutivos creados por varios partidos políticos son mayoritarios en Europa.

Según Hanspeter Kriesi, politólogo del Instituto Universitario Europeo de Florencia, así ha sido a lo largo del tiempo el sistema electoral, que es muy proporcional a la hora de convertir el porcentaje de votos en escaños y hace muy difícil llegar a mayorías abrumadoras.

En cualquier caso, es innegable que las circunstancias han cambiado recientemente, con la crisis de los grandes partidos tradicionales y la fragmentación del escenario político provocada por nuevas formaciones que han permitido que las coaliciones se extiendan a naciones que, como España, antes eran reacias a ellos.

En Europa los ejecutivos más comunes son los de coalición.

En 1998 esta era la forma de gobierno en la mayoría países, el 69%, y para el 71% de la población (excepto cuatro países de la antigua Yugoslavia que fueron excluidos).⁴⁵

⁴³ EGEA ROBLES, A: *ob. cit.*, pp. 14 y ss

⁴⁴ COLLIARD, H.J. CL., "Los regímenes parlamentarios contemporáneos", Blume, Barcelona, 1981, pp. 320-321.

⁴⁵ En 2008, el 79,4% de los Estados estaban formados por coaliciones y para el 74% de los ciudadanos.

En los últimos tiempos, 28 de los 38 países que se tienen en cuenta aquí, están compuestos por Gobiernos de coalición, en un 73%, incluyendo el Ejecutivo del PSOE y Unidas Podemos en España. Junto con los españoles, son más de 421 millones los europeos gobernados por partidos de coalición, frente a los 125 millones en países con un Ejecutivo monocolor.

De vez en cuando, los Gobiernos de un partido minoritario, contando con los apoyos externos, son la alternativa a un Gobierno de coalición. Así, recientemente, en Dinamarca, Portugal, Irlanda, Rumania, Chipre y Moldavia.

Existen también gobiernos de coaliciones minoritarios que no llegan a alcanzar la mayoría y necesitan un apoyo más desde fuera del Ejecutivo.

Estos son países como Noruega, Eslovenia, República Checa, Bélgica y Suecia.

Como ya hemos visto anteriormente, esta también es la situación del Gobierno de coalición de Unidas Podemos y el PSOE en España.

Existen dos tipos de acuerdos políticos: uno de ellos los de la propia coalición, sobre el que se superponen acuerdos políticos de complemento parlamentario.

Sobre estos acuerdos es frecuente ver un debate en el seno de las fuerzas, ya que estos debates no han tenido lugar en el Consejo de Ministros, sino en una estructura paralela política creada.

Qué constituye un gobierno de coalición ha sido objeto de acalorados debates. Algunas personas creen que Francia y Hungría no lo tienen, por ejemplo, porque los partidos que integran los Gabinetes llegaron a acuerdos antes de las elecciones en lugar de competir entre sí.

Pero el criterio que se ha tenido en cuenta es el siguiente: una coalición es un Ejecutivo formado por representantes de dos o más entidades políticas, como grupos parlamentarios o, como en el caso de Polonia, un acuerdo de coalición explícito y formal.⁴⁶

¿Cuál de la enorme variedad de matices que presentan los Ejecutivos multicolores se parece más o menos al que actualmente rige en España? Por ejemplo, difiere claramente de los de Bélgica, Bosnia y Suiza, cuyos sistemas se crean para incluir miembros de varias comunidades

⁴⁶ MATEU, M., “¿Qué es un gobierno de coalición?”, *Artículo de política e historia de la revista ¿Por Qué?*, 2020.

geográficas, lingüísticas o étnicas en el gobierno e inevitablemente impulsan la gestión multipartidista.

En otros casos, como Serbia, donde el Partido Progresista ganó las elecciones más recientes y tenía la opción de gobernar solo, optó por mantener en el Gabinete a miembros del Partido Socialista, su socio de coalición en administraciones anteriores.

Pero también hay paralelismos. A pesar de unir fuerzas con múltiples partidos, los Ejecutivos de Eslovenia, la República Checa, Suecia y Noruega, por ejemplo, también son minoría en sus respectivos parlamentos; por lo tanto, requieren apoyo adicional para implementar sus iniciativas (Bélgica debe agregarse a la lista, a pesar de que es un Gobierno en funciones que parece que no tiene fin).

Además, miembros de formaciones a la izquierda de los socialdemócratas están representados en los gabinetes de Finlandia e Islandia.

En realidad, el nuevo gobierno español representa un cambio significativo en un continente donde las coaliciones de todo tipo han sido comunes durante mucho tiempo.⁴⁷

Lo que ocurrió en los últimos diez años para provocar esto fue que, en un ambiente de desilusión y falta de alternativas viables, la crisis económica, unida a la crisis de identidad de las dos grandes familias políticas de Europa, los Socialistas y el Partido Popular, abrió grandes puertas a través de las cuales se colaron nuevos partidos o reaparecieron otros que ya existían, renovados y con nuevas ideas.⁴⁸

Además, un número importante de ellos han surgido de los márgenes más radicales de la escena política.

Actualmente, la investigadora del Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB) Carme Colomina, cree que la creciente necesidad de acuerdos multicolores “ha acabado favoreciendo mucho más a las coaliciones de derecha y ha facilitado que los populismos de derecha, que tradicionalmente nacían como un voto de protesta, de desencanto, transitaran hacia una fuerza del gobierno”.⁴⁹

⁴⁷ Esto se debe a que los ejecutivos de varias partes ahora se están utilizando en naciones con poco o ningún precedente. Los casos del Reino Unido en 2010 (con un gabinete de conservadores y demócratas liberales) y Grecia en 2015 (con el acuerdo de la izquierda y los nacionalistas) son destacados por los profesores Thomas Saalfeld de la Universidad de Bamberg en Alemania y Enrico Calossi de la Universidad de Pisa.

⁴⁸ MATEU, M: *ob. cit.*, págs. 25 y ss.

⁴⁹ AUNIÓN, J.A., “Europa, un continente de coaliciones más allá de España”, *Periódico El País S.L.*, 2020.

4 LA EXPERIENCIA DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS

Los gobiernos de coalición de las CCAA españolas.

El primer Gobierno de coalición autonómico en España, dejando al margen las preautonomías, fue el Gobierno Catalán en el 1980, presidido por Jordi Pujol.⁵⁰

Ha habido una disminución de la actividad legislativa, lo cual puede haber afectado en la disminución del número de leyes. Castilla la Mancha con 11 leyes y Navarra con 22 se mantuvieron igual que los años anteriores. El resto de CCAA tenían entre 3 y 7 leyes.

En algunas CCAA ha habido leyes importantes, como la reforma en Navarra de la Ley foral de haciendas locales. El texto refundido de la Ley de policía del País Vasco. Leyes gallegas de ordenación del territorio y de pesca continental...

Hubo también un aumento de los decretos leyes, para compensar las escasas leyes formales autonómicas, se dictaron por los Gobiernos de las CCAA numerosos decretos leyes.

La media de los decretos leyes aprobados en cada CCAA estaba entre 10 y 15, pero en Andalucía se aprobaron 32, y 3 leyes formales.⁵¹

Se podría pensar que en esta CAA se diese un debate sobre la competencia de la Diputación Permanente para convalidar decretos leyes, y que acabaría en recursos de amparo ante el TC.

En las elecciones aplazadas en Galicia y País Vasco, con las decisiones de suspender y aplazar sus elecciones fueron responsables ante los peligros de contagio electoral. En ambas Comunidades, los partidos de gobierno lograron reafirmar su control de las posiciones mayoritarias, y en Galicia y País Vasco, respectivamente, crecieron PNG y Bildu.

En cuestión de estabilidad en las coaliciones gubernamentales y aprobación de las leyes de presupuestos, en general, puede decirse que las coaliciones gobernantes de las Comunidades Autónomas mantuvieron ese año un clima de armonía y estabilidad. Los problemas de inestabilidad comenzaron en 2021 con algunas mociones de censura y supuestos de

⁵⁰ Una de las comunidades autónomas con calendario electoral propio es Cataluña. El 20 de noviembre de 1932, en el marco de la Segunda República Española y tras la aprobación de su Estatuto de Autonomía en Cataluña, se celebraron las primeras elecciones al parlamento catalán.

⁵¹ AJA E. y GARCÍA ROCA J., *“Valoración general del Estado Autonómico en 2020”*, Universidad de Barcelona y Universidad de Madrid, 2020, pp. 23-31.

transfuguismo. Todas las Comunidades Autónomas con gobiernos de coalición (menos Madrid) aprobaron sus leyes presupuestarias. Incluso en los casos en los que hay coalición, pero el Gobierno es minoritario, como en Andalucía y Murcia, donde los presupuestos se aprobaron con el respaldo de Vox, se llegó a un acuerdo. También en Navarra, con el voto de EH Bildu. El entendimiento presupuestario en Aragón se creó con el apoyo de partidos salientes de la coalición como Ciudadanos e IU.⁵²

También hubo algunos desacuerdos en algunas Comunidades Autónomas, pero no pusieron en peligro la unidad del gobierno de coalición.⁵³

Hay algunas excepciones, pero los lazos autonómicos ya tienen mucha experiencia en la gestión de gobiernos de coalición. En general, las prácticas políticas que producen tienden a producir gobiernos estables.

Los gobiernos de coalición autonómicos han sido una práctica habitual en España.

En algunas comunidades autónomas, como el País Vasco y Cataluña, los gobiernos de coalición han sido la norma durante décadas.

Uno de los primeros gobiernos de coalición autonómicos también se formó en 1983 en la Comunidad Autónoma de Euskadi, con la creación del Gobierno Vasco de coalición entre el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Euskadiko Ezkerra (EE). Este gobierno de coalición duró hasta 1986, cuando se celebraron nuevas elecciones y el PNV obtuvo la mayoría absoluta.⁵⁴

Desde entonces, ha habido numerosos gobiernos de coalición en diferentes comunidades autónomas de España. Algunos de los más destacados incluyen:

⁵² Con la ayuda de Vox, por ejemplo, se percibe un alto nivel de comprensión en la coalición gobernante entre el Partido Popular y Ciudadanos en Andalucía. Según el informe del Ministerio de Hacienda, fue la única Comunidad Autónoma que se adhirió a las reglas de déficit, gasto y deuda en 2019. Incluso a finales de año, la Comunidad tenía superávit. Sin embargo, la estabilidad es evidente en el País Vasco, donde la coalición PNV-PSV se reincorporó tras las elecciones locales.

⁵³ Andalucía es el ejemplo aquí, con la distribución de competencias de los Ministerios alterada. O Cantabria por la incorporación de la figura del Decreto Ley al proyecto de Estatuto que actualmente tramita el Congreso. Madrid fue una excepción, donde la grave situación de la vivienda para personas mayores provocó la dimisión del ministro de Políticas Sociales pero la crisis fue contenida. La destitución del presidente por la justicia y la falta de cooperación entre Junts y ERC como socios de gobierno hicieron que Cataluña se desmarcara de la tendencia descrita, lo que se tradujo en la disolución de la legislatura y la convocatoria de nuevas elecciones.

⁵⁴ RENIU, J. Ma. (ed.), *“Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas españolas”*, Editorial Atelier, Barcelona, 2014, pp. 90-105.

- Gobierno de coalición entre el PSC y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) en Cataluña (2003-2006).
- Gobierno de coalición entre el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista de Canarias (PSC-PSOE) en las Islas Canarias (2007-2011).
- Gobierno de coalición entre el PNV y el Partido Socialista de Euskadi (PSE-EE) en el País Vasco (2009-2012 y 2020-actualidad).

Los gobiernos de coalición autonómicos han sido una forma efectiva de gobernar en algunas comunidades autónomas, permitiendo que diferentes partidos políticos colaboren y trabajen juntos para tomar decisiones importantes y abordar los desafíos que enfrenta la comunidad. Sin embargo, también pueden ser difíciles de manejar, ya que pueden surgir diferencias y desacuerdos entre los partidos que forman la coalición.

El nivel autonómico (y el local) han sido campos en los cuales han proliferado con cierta asiduidad los gobiernos formados por más de un partido cuando una sola formación no alcanzaba por sí misma la mayoría parlamentaria requerida.

Este régimen democrático de hace más de treinta años tenía como pilar fundamental la organización territorial mediante distintas Comunidades Autónomas, las cuales fueron adquiriendo sus propios estatutos de autonomía y que dieron lugar a alguna que otra polémica por esta idea descentralizadora del Estado.

A lo largo del tiempo, han ido surgiendo nuevos partidos políticos que buscan consolidarse como partidos estatales e incluir en sus programas como un objetivo fundamental, la reforma de la organización territorial española y del sistema de partidos.

Existen CCAA en las que se han desarrollado Gobiernos de Coalición materializándose esta coalición, como también existen casos en que se han abordado acuerdos parlamentarios estables para poder asegurar una cierta estabilidad y pervivencia del poder ejecutivo.⁵⁵

A partir del reparto de carteras y la gestión del presupuesto, se puede observar el poder de negociación de los participantes. Incluso, se puede ver si se cumplen las reglas de proporcionalidad y cómo los partidos gestionan determinadas carteras respecto de otras, o

⁵⁵ RENIU, J. Ma: *ob. cit.*, págs. 28 y ss.

la creación de unas nuevas y los trasposos de competencias de unas a otras para conseguir un equilibrio de poder.

Entre todas las CCAA con Gobiernos de coalición se pueden diferenciar dos grupos: por un lado, aquellas CCAA donde la política pactista ha estado presente en todo momento durante los últimos 30 años siendo un aspecto importante. Destacando aquí los cuatro ejecutivos regionales que nunca han obtenido mayorías absolutas (Aragón, Navarra, País Vasco y las Islas Canarias). Y, por otro lado, los ejecutivos que, sin presentar esta característica, destacan por una fuerte dinámica coalicional.

Dentro del primer grupo, partimos de Aragón, uno de los casos más interesantes en base al tercer poder que ha ostentado la tercera fuerza (PAR), dando lugar a convertirse en un actor principal que consigue perdurar en el tiempo con varios ejecutivos distintos elección tras elección.⁵⁶

El País Vasco, a pesar de ser la fuerza más votada el PNV, se ha visto obligado a realizar una política pactista, para poder mantener su permanencia en la “Iehendakaritza” la cual fue retomada en 2012 después de ser interrumpida por el pacto PSOE-PP en el año 2009.

En esta comunidad, la política se ha visto alterada por un enorme número de partidos políticos debido a la irrupción, participación e ilegalización de la izquierda aberzale a lo largo del tiempo.

Los partidos nacionalistas vascos también han llegado a influir en Navarra.

La influencia vasca ha provocado un arco parlamentario basado en un sistema de partidos sobre los modelos excéntricos, así como un gran arraigo y defensa de la identidad Navarra respecto de la vasca y nacional.⁵⁷

En las Islas Canarias la existencia de partidos regionalistas, la singularización de la vida política insular y el sistema electoral y de la circunscripción, el cual dificulta la consecución

⁵⁶ Esta Comunidad Autónoma ha sufrido una importante dispersión. En el Partido Aragonés se produce un desequilibrio de reparto de poder atendiendo a su representación, siendo una de las CCAA donde es una fuerza regional que no obtiene mayoría de votos, pero tiene mayor poder de negociación. Tanto que ha llegado a dirigir el ejecutivo de la región sin necesidad de ser la fuerza que cuente con más apoyo. Aragón presenta una nula o escasa incidencia de partidos que busquen la separación en el territorio nacional, como el País Vasco, que también tiene importancia en la política regional de Navarra.

⁵⁷ RENU, J. Ma: *ob. cit.*, págs. 28 y ss.

de mayorías absolutas por parte del partido que sea ganador, crean un sistema de gobierno entre los partidos regionales y fuerzas nacionales, como por ejemplo el PP, el cual ha tenido ciertos problemas para poder asentarse en las islas.

En cuanto a las Islas Baleares, a causa de una importante fragmentación del sistema de partidos clivaje regional creando partidos de este ámbito a derecha e izquierda, surge la existencia de un partido bisagra ha promovido la descentralización insular.

En otro tipo de coaliciones, también podemos encontrarnos con CCAA que, aunque no haya sido la dinámica que han seguido, en algún momento han presentado esta fórmula de gobierno.⁵⁸

En el caso de la Comunidad Valenciana, a pesar de poseer una lengua propia y signos culturales, aquí las coaliciones son un fenómeno que se da puntualmente, siendo lo normal la tendencia al bipartidismo donde han reinado las mayorías absolutas monocolors.

El último partido que ha salido votado con mayoría absoluta ha sido el PP, el cual ha desbancado por completo al partido político que llevaba tiempo en el Gobierno de Valencia, Compromís.⁵⁹

En la comunidad de Asturias, se puede apreciar una menor presencia coalicional debido a la ausencia de partidos no estatales, lo que lleva a facilitar un bipartidismo imperfecto.⁶⁰

En Cantabria, se han presentado tres coaliciones (1983, 1987 y 2011). A pesar de no ser una de las comunidades que se caracterice por ser de las más pactistas, las dos primeras coaliciones se enmarcan en una fase de mucha inestabilidad y continuados cambios políticos.⁶¹

En La Rioja, la CCAA con menos población, los gobiernos de coalición tuvieron lugar durante la I y II legislatura cuando el PSOE perdió las mayorías.⁶²

⁵⁸ Uno de estos casos es el de la formación de gobierno autonómico en Galicia, en la cual han predominado gobiernos monocolors por parte de partidos estatales y es extraño encontrarla aquí. No obstante, han tenido lugar cinco gobiernos de coalición.

⁵⁹ RENU, J. Ma: *ob. cit.*, págs. 28 y ss.

⁶⁰ Ha habido un partido no estatal con algo de representación "Fora Asturias".

⁶¹ Actualmente en Cantabria gobierna el PP, siendo la fuerza más votada, dejando como segunda a la del PSOE.

⁶² Después de un tiempo, el PP ha conseguido ininterrumpidamente los gobiernos de esta comunidad.

La comunidad de Castilla y León está gobernada por el PP, con su presidente Alfonso Fernández Mañueco. Al igual que en la comunidad de Madrid, también gobernada por el PP con Isabel Díaz Ayuso.

En Extremadura, se ha hecho con el Gobierno el PSOE de Fernández Vara, el cual también fue favorito y obtuvo la mayoría de los votos en 2019.

Por último, en Murcia también ha rozado la mayoría absoluta el PP de López Mirás pero necesitará contar con el apoyo de Vox.

Se puede pensar que las regiones con más tradición pactista son aquellas donde las instituciones propias han tenido mayor tradición, debido al desarrollo histórico político de España desde los viejos Reinos o en las que la conservación del folclore, la lengua y la tradición han creado una propia identidad y diferente de la que conocemos como la España Castellana.

Son destacables los territorios de la Corona de Aragón que gozaban de una descentralización política del propio reino, lo cual ha podido llegar a influir actualmente en la cultura política de sus territorios.⁶³

Han funcionado con plena regularidad, y se han abordado reformas estatutarias, reglamentarias y que han podido actuar frente a la pandemia de acuerdo con el marco de la cogobernanza.

Reformas parciales de los Estatutos de Autonomía sobre aforamientos, 2020 supuso el desbloqueo de la Reforma del Estatuto de Murcia, que habría eliminado las valoraciones del Consejo de Gobierno y de los parlamentarios autonómicos. Desde que el Parlamento autonómico lo remitiera en 2017, su tramitación en las Cortes Generales apenas había avanzado. El proceso legislativo del Congreso pasó por sus distintas etapas a lo largo del año. Esta evaluación general ha sido aceptada por el Senado al momento del cierre sin cambios. En 2021 también se decidió modificar el Estatuto de Cantabria en la misma forma.

Por otro lado, la propuesta más ambiciosa de reforma en profundidad del Estatuto, aprobada por la Asamblea Regional de Murcia en 2019, no ha avanzado en su tramitación tras ser

⁶³ RENIU, J. M: *ob. cit.*, págs. 28 y ss.

admitida a trámite y sigue pendiente de pleno debate en el Congreso. La Reforma del Estatuto de La Rioja también ha quedado en suspenso. Fue refrendado y remitido a las Cortes Generales en la última sesión de la anterior legislatura de las Cortes autonómicas. Aún quedaba pendiente un debate completo sobre la propuesta a diciembre de 2019, cuando la Mesa del Congreso acordó aceptarla para su trámite.

Para incluir la figura del Decreto Ley, el Grupo Mixto presentó una propuesta de modificación de la Reforma del Estatuto de Cantabria a petición del PRC.

Y reformas de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos, para adecuar el funcionamiento de las Cámaras a la pandemia, se realizaron cambios.⁶⁴

Se produjeron en Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Baleares y País Vasco. Para dar soporte a las sesiones online o por videoconferencia y permitir el voto telemático o delegado, varias Comunidades Autónomas introdujeron reformas parciales del Reglamento de las Cortes Generales. Suelen llevarse a cabo como resultado de acuerdos o resoluciones de la Mesa o de la Presidencia y luego de prácticas improvisadas de las Mesas para restaurar gradualmente la actividad parlamentaria. Solo la Comunidad de las Islas Baleares ha creado un flamante título dedicado al funcionamiento del Parlamento en tiempos de crisis o confinamiento. La limitada potestad reglamentaria de los órganos de gestión será suficiente para terminar e integrar el resto.

En consecuencia, Andalucía experimentó dos reformas del Reglamento para permitir el voto delegado mientras subsista la obligación de respetar las medidas de confinamiento o distancia de seguridad.

El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias fue modificado en cuatro ocasiones. Además, estaban destinados al voto telemático las dos primeras.

El Tribunal Constitucional alega que no se confieren los efectos de oficialidad, sino que se debe respetar lo dispuesto en el art. 4 del Estatuto de Asturias en el desarrollo del art.3.3 CE con el fin de garantizar que la protección, el uso y la promoción del bable se realicen únicamente dentro de los parámetros de la Junta General.⁶⁵

⁶⁴ AJA E. y GARCÍA ROCA J., *ob. cit.*, pp. 27 y ss.

⁶⁵ Artículo 4 del Estatuto de Asturias: El bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando en todo caso las variantes locales y la voluntariedad en su aprendizaje. 2. Una ley del Principado regulará la protección, uso y promoción del bable.

Tal como lo establece la propia disposición, el Directorio de la Sala debe adoptar las normas que permitan tal uso, pero la Corte aclara que ello no debe impedir que los representantes que desconozcan la disposición puedan ejercer sus funciones.

A petición de dos grupos parlamentarios, se modificó el Reglamento del Parlamento del País Vasco para permitir que la Mesa pueda celebrar sesiones plenarias o en comisión a distancia. También se añadió delegación de voto. El voto telemático deberá solicitarse y emitirse con anterioridad al inicio de la sesión, según las normas del Parlamento de Castilla-La Mancha.

El funcionamiento de la actividad parlamentaria se ha modificado con frecuencia para adaptarse a la nueva realidad. Por ejemplo, el Patronato y la Junta de Portavoces se reúnen presencialmente, aunque telemáticamente. La modalidad también es una opción. Las Mesas de los Comités podrán aceptar asistencia telemática. Un número reducido de diputados en el Pleno es ahora un procedimiento estándar y se permite la delegación de voto tanto en el Pleno como en las comisiones. Los diputados delegantes de voto se considerarán presentes. Diversas autoridades y participantes podrán comparecer por medios electrónicos durante las sesiones, lo cual también está permitido.⁶⁶

En conclusión, a lo largo de la historia, los gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas han demostrado ser una opción viable y efectiva para la gobernabilidad en España. Estos acuerdos políticos entre distintas fuerzas partidarias han permitido la formación de gobiernos estables y la implementación de políticas con mayor consenso y representatividad.

Uno de los aspectos más destacados de los gobiernos de coalición ha sido su capacidad para promover el diálogo y la negociación política, fomentando la búsqueda de acuerdos entre diferentes partidos. Esto ha permitido que se aborden asuntos complejos y se logren soluciones más equilibradas, en contraste con la polarización y la confrontación política que pueden darse en sistemas unipartidistas.

Además, los gobiernos de coalición han proporcionado una mayor representación política, al permitir que distintas fuerzas partidarias participen en la toma de decisiones. Esto ha contribuido a reflejar la diversidad de opiniones y necesidades presentes en las Comunidades

⁶⁶ AJA E. y GARCÍA ROCA J., *ob. cit.*, pp. 27 y ss.

Autónomas, promoviendo la inclusión y evitando la concentración excesiva de poder en un solo partido.

Durante los últimos años, a causa de la pandemia de 2020, los Gobiernos de las CCAA sufrieron una serie de modificaciones, pero han estado funcionando con plena regularidad en España.

Hubo una adaptación al trabajo telemático, ya que la distancia para impedir el contagio provocó problemas de organización de las sesiones parlamentarias de las Asambleas territoriales, las cuales han tenido que adaptarse al trabajo telemático y han ido recuperando poco a poco la actividad parlamentaria y llevando a cabo modificaciones normativas en los Reglamentos Parlamentarios.

Si bien los gobiernos de coalición han enfrentado desafíos y dificultades propias de la gestión compartida, como la necesidad de consensuar posturas y la complejidad en la adopción de decisiones, en general han demostrado ser una alternativa que fortalece la democracia y la estabilidad gubernamental.

Además, si bien el gobierno de coalición nacional comparte algunas características y beneficios con los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas, existen diferencias significativas en su funcionamiento y dinámica política.

En primer lugar, los gobiernos de coalición nacionales suelen enfrentar desafíos adicionales debido a la complejidad y amplitud de las decisiones que deben tomar. Al abarcar un espectro político más amplio y representar a una nación entera, los partidos de coalición a nivel nacional deben abordar temas de gran envergadura, como la economía, la política exterior y las políticas sociales a gran escala. Esto implica que las negociaciones pueden ser más complejas y los compromisos más difíciles de alcanzar.⁶⁷

Por otro lado, los gobiernos de coalición nacionales suelen estar más expuestos a la presión y la influencia de factores externos, como los intereses de otros países, las instituciones supranacionales y los grupos de presión internacionales. Estos elementos pueden afectar la toma de decisiones y dificultar el mantenimiento de la cohesión dentro de la coalición, lo que

⁶⁷ AJA E. y GARCÍA ROCA J., *ob. cit.*, pp. 27 y ss.

puede generar tensiones y dificultades adicionales en comparación con los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas, que tienen una esfera de acción más limitada.

Además, las diferencias en cuanto a la representación política también pueden ser relevantes. Mientras que en las Comunidades Autónomas los partidos de coalición pueden estar más cercanos ideológicamente, en el ámbito nacional pueden darse coaliciones más heterogéneas, lo que puede dificultar la consecución de acuerdos y la implementación de políticas coherentes.

Sin embargo, a pesar de estas diferencias, tanto los gobiernos de coalición nacionales como los de las Comunidades Autónomas comparten la capacidad de promover el diálogo político, el consenso y la representación de diferentes fuerzas partidarias. Ambos tipos de gobiernos pueden contribuir a la estabilidad política y a la adopción de decisiones más equilibradas, evitando la polarización y la concentración excesiva de poder en un solo partido.

En resumen, los gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas han desempeñado un papel crucial en la política española, permitiendo la gobernabilidad, la representación política y la promoción del diálogo y el consenso. A medida que la sociedad evoluciona y surgen nuevos retos, la experiencia y los aprendizajes de estos gobiernos pueden servir como base para seguir fortaleciendo la democracia y construyendo una gestión pública más inclusiva y eficiente.

Y, aunque los gobiernos de coalición nacionales y los de las Comunidades Autónomas presentan diferencias en términos de complejidad, amplitud de decisiones y presiones externas, ambos modelos ofrecen ventajas en términos de representación política y gobernabilidad. Estos gobiernos compartidos son una herramienta efectiva para fomentar la participación, el consenso y la estabilidad en la toma de decisiones políticas, independientemente del nivel territorial en el que se encuentren.

5 EL SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral influye notablemente sobre la política a la hora de marcar unas reglas de suma importancia, pero no se logra ver con exactitud cómo llega a influir en la formación de alianzas.

Si el escrutinio es mayoritario en una vuelta, las alianzas son fuertes si el sistema de partidos es múltiple, si en cambio, solo existen dos partidos, la independencia es casi completa, puesto que la alternancia en el poder da lugar a una táctica o estrategia definida en función del otro, y en la cual, el pacto o negociación existen en muy pocas ocasiones.

El sistema electoral ha dado lugar a una estabilidad que ha generado un gobierno con mayoría absoluta o con mayoría simple con necesidad de acuerdos para alcanzar la mayoría absoluta.

Las mayorías parlamentarias son elementos fundamentales en la configuración de los sistemas democráticos. A lo largo de la historia de la democracia, diferentes países han implementado diversos sistemas electorales y han experimentado con distintas formas de mayorías parlamentarias. Podemos analizar la evolución de estos conceptos a lo largo del tiempo, analizando ejemplos de diferentes países y destacando su importancia en la gobernanza democrática.

1. Sistema electoral:

El sistema electoral es el conjunto de reglas y procedimientos que determinan cómo se llevan a cabo las elecciones y cómo se asignan los escaños o cargos en un parlamento o congreso. Existen diferentes tipos de sistemas electorales, entre los cuales destacan:

a) **Sistema mayoritario:** Este sistema se basa en el principio de que el candidato o partido que obtiene la mayoría de los votos en un distrito o circunscripción es el ganador y se le asigna el escaño correspondiente. Ejemplos de este sistema son el sistema uninominal y el sistema de doble vuelta.

b) **Sistema proporcional:** En este sistema, los escaños se asignan en proporción a la cantidad de votos obtenidos por cada partido político. Hay diferentes variantes de sistemas proporcionales, como el sistema de lista cerrada, el sistema de lista abierta y el sistema de representación proporcional mixta.

c) **Sistema mixto:** Este sistema combina elementos del sistema mayoritario y proporcional, asignando algunos escaños por mayoría y otros en proporción a los votos obtenidos. El sistema alemán (MMP) es un ejemplo conocido de un sistema mixto.

2. Mayorías parlamentarias:

Las mayorías parlamentarias son coaliciones de partidos políticos que se forman para obtener una mayoría en el parlamento o congreso. Estas mayorías son esenciales para la formación de gobierno y la toma de decisiones políticas. Algunos tipos de mayorías parlamentarias son:

a) **Mayoría simple:** Se logra cuando un partido o coalición de partidos obtiene más escaños que cualquier otra fuerza política individual. Aunque pueden gobernar, estas mayorías a menudo enfrentan desafíos en la toma de decisiones debido a la necesidad de negociar con otros partidos.

b) **Mayoría absoluta:** Se alcanza cuando un partido o coalición de partidos obtiene más de la mitad de los escaños en el parlamento. Las mayorías absolutas brindan al partido en el poder una mayor estabilidad y capacidad para implementar su programa político sin depender de alianzas.

c) **Mayoría de coalición:** Ocurre cuando dos o más partidos se unen para formar una mayoría parlamentaria. Estas coaliciones suelen ser necesarias cuando ningún partido obtiene una mayoría absoluta y son comunes en sistemas proporcionales.

5.1 Desde 1978 a 2015.

A lo largo de la historia de la democracia, ha habido numerosos ejemplos de sistemas electorales y mayorías parlamentarias. Algunos ejemplos destacados son: Reino Unido, el cual utiliza un sistema electoral mayoritario a nivel de distrito y ha experimentado con mayorías parlamentarias.

España ha sido considerada como una de las naciones con los sistemas políticos más estables desde el inicio de la democracia en 1978. La hegemonía de la izquierda y la derecha fue consolidada por ambos partidos, los cuales también se turnaron el Gobierno durante décadas.

El Ejecutivo que formaron los del PSOE y Unidas Podemos se convertiría en el primero de coalición que ha habido en nuestra democracia desde 1.978.

Además, ha sido el segundo más numeroso después del Gobierno de Adolfo Suárez en 1.979, el cual estaba integrado por 24 miembros frente a los 23 que había en este Gobierno de coalición.⁶⁸

Adolfo Suárez (UCD) gobernó en solitario, de igual modo que hicieron los presidentes del PP y PSOE en las legislaturas siguientes.

A medida que la democracia avanzaba, nacieron nuevos partidos y las mayorías de los partidos ganadores iban dejando de ser tan claras.

Ahora también será la primera vez que un pacto con esas características llegue hasta el Gobierno de España, la cual se puede comparar con otros países como Alemania o Italia, donde también existen gobiernos de coalición.

La creación y funcionamiento del primer gobierno de coalición de la España constitucional, en la XIV Legislatura (RD 8/2020, de 12 de enero), no ha dado lugar, de momento, a la conveniencia de modificar, para atender las eventuales repercusiones de una composición no políticamente homogénea del Ejecutivo, el marco legal del gobierno: la LEY 50/1997, sigue gozando de buena salud.

Al Presidente le corresponde, según el art.115 de la Constitución, la facultad de disolver las Cámaras, con previa deliberación del Consejo de Ministros.⁶⁹

El artículo 115.1 de la Constitución Española dice: “El presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones”.

Es decir, el acto constitucional de disolución tiene que respetar cuatro componentes esenciales inevitables para ser declarado legítimo.

Primero de todo, que el presidente manifieste al Gobierno su criterio.

⁶⁸ CÁNOVAS MORILLO, C., “Los 10 hitos políticos desde la moción de censura cuatro años después de la llegada de Sánchez al Gobierno”, *Artículo de Revista de Política “Nentral”*, 2022.

⁶⁹ GARCÍA, ELOY, Catedrático de Derecho Constitucional, “Respetar la Constitución”, *Periódico El Confidencial*, 2023.

Segundo, que el Consejo de Ministros, reunido en una sesión de la que se exige una reserva, debata y publique su decisión favorable o desfavorable.

Tercero, que el presidente, sobre esa deliberación, formule su voluntad libremente.

Cuarto, que esa misma voluntad se le presente al Rey, el cual le tendrá que dar curso como acto debido, como un acto de obligado cumplimiento.

De lo que se trata, es de que el presidente construya su voluntad desde la opinión del Consejo de Ministros y que no se informe posteriormente al Gobierno de una decisión que ya se ha consolidado previamente.

El Constituyente quería evitar que el presidente pudiera disolver las Cortes sin una justificación razonable; por eso se le impone la obligación de escuchar al Gobierno antes de crear su propia opinión.

En el Derecho Constitucional, las reformas deben responder siempre a una motivación de fondo, deben fundarse en alguna razón material.

Por eso la Constitución ha impuesto una serie de límites al presidente, los cuales se basan en el deber, como ya hemos dicho, de escuchar al Gobierno antes de tener una opinión sobre la disolución anticipada del Parlamento.

Por tanto, un presidente que dice respetar la Constitución muestra su verdadera cara cuando termina su vida política y hace todo lo contrario a lo que dice que se debe hacer, siendo así desleal a la Constitución y no respetando sus preceptos.⁷⁰

En cambio, a lo largo de la historia en España, el PSOE obtuvo tres mayorías absolutas consecutivas entre 1982 y 1993.

En las elecciones de 2019, en su primer intento, Pedro Sánchez no logró ser investido. Necesitaba mayoría absoluta pero sólo obtuvo el apoyo del diputado del Partido Regionalista Cantábralo.

En la segunda votación, logró ser investido presidente del Gobierno solo con mayoría simple y el apoyo del partido Unidas Podemos para formar un Gobierno de coalición.⁷¹

⁷⁰ García, E: *op. cit.*, págs. 39 y ss.

⁷¹ Recordemos el caso de Irene Montero, que no pudo acudir a la sesión de investidura de Pedro Sánchez por el avanzado estado de su gestación.

El gobierno de coalición es posible con el sistema electoral que tenemos y una dispersión política que se produce después de la crisis financiera de 2008.

El PP obtuvo su primera mayoría absoluta en 2000 y, a partir de 2002, su anterior historial de liderazgo sólido, tanto en esa legislatura como en la anterior (1996-2000, con mayoría relativa), se vino abajo.⁷²

Hoy en día, la segunda mayoría absoluta más significativa de la historia democrática y los mejores resultados electorales de la historia del Partido Popular se produjeron hace diez años. Con una mayoría de 186 escaños y el 44,16 por ciento de los votos, Mariano Rajoy ganó las elecciones generales de 2011. Con sólo el 28,173% de los votos, el PSOE de Alfredo Pérez Rubalcaba sólo pudo obtener 110 escaños en el Congreso de los Diputados.⁷³

5.2 La inestabilidad política y dificultad del Gobierno.

No fueron sólo los partidos PP y PSOE los que compitieron por la abrumadora mayoría de votos por primera vez desde la Transición democrática en España. Para acabar con el bipartidismo surgieron y crecieron numerosas fuerzas políticas. La intención de voto le dio a Podemos y Ciudadanos el 35% de los votos en noviembre de 2015, justo un mes antes de las elecciones.

El 20 de diciembre, aproximadamente el 75% del censo electoral ejerció su derecho al voto, lo que supuso un aumento en la participación con respecto a 2011. El Partido Popular recibió la mayor cantidad de votos con 123 escaños en el Congreso de los Diputados. El PSOE quedó en segundo lugar.

A pesar de la victoria, el PP necesitaba 53 escaños más para formar gobierno. Tras las discusiones y reuniones en la Moncloa, Mariano Rajoy hizo un intento fallido de seguir en el Gobierno Español. Posteriormente, el rey Felipe VI sugirió a Pedro Sánchez, líder del PSOE, que se sometiera a una votación de investidura que se celebró el miércoles 2 de marzo.

Esta fue la primera investidura fallida de la democracia española como consecuencia de la falta de mayoría de votos en la primera sesión y de recibir más votos en contra que a favor en la segunda sesión.

⁷² ZARZALEJOS, J.A., “Las malditas mayorías absolutas en España”, *Periódico “El Confidencial”*, 2014.

⁷³ CANDEL, A.J., “Diez años de la última mayoría absoluta en España”, *Revista “Cope”*, 2021.

Tras el fracaso de los partidos políticos para llegar a un acuerdo, la sociedad española tuvo que volver a las urnas para unas nuevas elecciones el 26 de junio de 2016. El resultado fue una nueva victoria del PP, pero insuficiente para conseguir la mayoría absoluta.

El 29 de octubre, tras meses de negociaciones, Mariano Rajoy obtuvo la mayoría simple necesaria en la segunda votación de investidura para convertirse en presidente del Gobierno de España, con 170 a favor, 111 en contra, 68 abstenciones y una ausencia.⁷⁴

En conclusión, en 2015 se repitieron lecciones cuando entra en conjunción un sistema con disfunción política, así es como pasamos por una fase de repetición electoral, cuando Rajoy no va a la investidura, se repiten elecciones con las que triunfó el Gobierno monocolor de Rajoy, el más pequeño de la historia y poco apoyado por el socialista Pedro Sánchez.

5.3 Gestación del primer Gobierno de coalición.

El comienzo de la nueva época ha dado lugar a un nuevo gobierno en España: el primer Ejecutivo de coalición en la democracia moderna española.

Este es el primer ejecutivo que se forma en el país tras la dictadura de Francisco Franco (20 de noviembre de 1975) y la posterior restauración de la democracia.

Actualmente, en 13 de las 17 Comunidades Autónomas existentes, los partidos gobiernan en coalición.

El primer gobierno de coalición español se formó en enero de 2020, después de las elecciones generales de noviembre de 2019, en las que ningún partido obtuvo una mayoría absoluta.

La creación y funcionamiento del primer gobierno de coalición de la España constitucional, en la XIV Legislatura (RD 8/2020, de 12 de enero), no ha suscitado, hasta el momento, la conveniencia de modificar, para atender las eventuales repercusiones de una composición no políticamente homogénea del Ejecutivo, el marco legal del gobierno: la Ley 50/1997 sigue gozando de buena salud.⁷⁵

⁷⁴ Statista Research Department, *Revista de Sociedad, Política y Gobierno*, 2023.

⁷⁵ GIL GRANDE, R., “El primer Gobierno de coalición que marcaría un hito en la historia de España”, *Revista de Corporación de Radio y Televisión Española* (Elecciones generales), 2019.

De hecho, es significativo que en el llamado *Protocolo de funcionamiento, coordinación, desarrollo y seguimiento del Acuerdo de gobierno progresista de coalición PSOE y Unidas Podemos*, se incluya entre los «Principios y Reglas básica de funcionamiento» del mismo el de que «la acción del gobierno de coalición... se desarrollará en todo momento con pleno respeto a la Constitución Española y al resto del Ordenamiento jurídico», añadiéndose que «en particular, se cumplirá lo previsto en el artículo 98 de la Constitución y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno».

Atendiendo a estos protocolos de funcionamiento, debemos saber que para gobernar en una coalición no solo importa la interlocución y la negociación entre múltiples actores sociales, sino que también se deben establecer unos procedimientos de negociación interna sobre la elaboración de políticas.⁷⁶

Estos procedimientos, los cuales deben ser respetados y reglados, van a interferir en todas las políticas gubernamentales, aunque para alguna son necesarios.⁷⁷

Antes del gobierno de coalición de Pedro Sánchez, han existido más opciones de coalición en España, aunque no han llegado nunca a triunfar.

El multipartidismo hoy en día es el que ha terminado con las mayorías absolutas.

Desde la época de la Transición, ningún ganador en elecciones de España ha necesitado el apoyo de otras formaciones políticas. Cuando Pedro Sánchez lo necesitaba, se negó a negociar un gobierno de coalición, y cuando finalmente quiso dar el paso, el candidato del otro partido, Pablo Iglesias, no estuvo por la labor.

El 1 de junio de 2018, el pleno del Congreso de los Diputados aprobó la moción de censura de Pedro Sánchez contra el Ejecutivo de Mariano Rajoy (PP), tras hacerse pública la sentencia del caso Gürtel.⁷⁸

⁷⁶ MATAS, J.; RIDAO, J., “*Las pautas de funcionamiento de los gobiernos de coalición: los protocolos internos*”. En: RENIU, J.M. (ed.). *Pactar para gobernar, Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo blanch, 2013, pp. 153-175.

⁷⁷ MATAS DALMASES, J., *ob. cit.* pp. 20 y ss.

⁷⁸ La sentencia del caso Gürtel es una resolución judicial emitida en España en mayo de 2018, que condena a varias personas por delitos de corrupción relacionados con una trama de financiación ilegal del Partido Popular (PP), el partido político en el gobierno en ese momento. La trama Gürtel fue una red de corrupción liderada por Francisco Correa, empresario y presunto cabecilla de la organización, que se dedicaba a obtener contratos públicos a cambio de sobornos y comisiones ilegales. La investigación reveló una trama compleja que involucraba a políticos, empresarios y funcionarios públicos.

En la sentencia, se estableció la existencia de una red corrupta que operó durante años, beneficiándose de contratos públicos amañados y utilizando el dinero para financiar al partido político. Varios empresarios y

Así, el líder socialista fue llamado a ser presidente del Gobierno, contando con 180 votos a favor, frente a 169 negativos y 1 abstención.

Después de que Sánchez llevase a cabo la moción de censura, el Ejecutivo socialista nuevo se enfrentó a los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2019. La Cámara Baja aceptó la totalidad de las enmiendas a la norma y las cuentas públicas se devolvieron al Gobierno. Consecuencia del rechazo de estos PGE, Pedro Sánchez convocó unas elecciones generales el día 28 de abril de 2019.⁷⁹

El partido socialista ganó los comicios con 123 diputados, lo cual no resultó suficiente para que Pedro Sánchez fuera investido presidente del Gobierno. El fracaso lo dictaminó la abstención de Unidas Podemos.

Sánchez defendía un gobierno con apoyo parlamentario, pensando que unas segundas elecciones darían mejor resultado para un gobierno en solitario, aunque no sumasen la mayoría.

El resultado de las segundas votaciones del debate de investidura le permitieron revalidar su cargo de presidente del Gobierno, obteniendo 167 votos afirmativos, 165 negativos y 18 abstenciones en el Congreso. Con este resultado, logró ser investido presidente del Gobierno al bastarle la mayoría simple en esta segunda votación.⁸⁰

Como Sánchez no logró obtener el respaldo del Congreso de los Diputados se convocaron nuevas elecciones generales con fecha 10 de noviembre.⁸¹

El PSOE obtuvo la victoria, pero quedaron tres escaños a causa de obtener 120 diputados.

Tras las elecciones de 2019, el multipartidismo consiguió un gran protagonismo en el Congreso de los diputados, con más partidos que nunca en él, dificultando poder formar un

políticos fueron condenados por delitos como prevaricación, cohecho, fraude, blanqueo de capitales y asociación ilícita.

⁷⁹ En la XI Legislatura, cuyos avatares fueron antes mencionados, en la XIII Legislatura, que se inició con la constitución de las Cámaras el 21 de mayo de 2019, tampoco fue posible investir con éxito a ningún candidato. Entonces, la propuesta real recayó de nuevo en el líder de la fuerza con más escaños en el Congreso, pero este, a diferencia de lo que pasó en el caso anterior, sí aceptó el ofrecimiento, aunque no logró los apoyos necesarios y en ausencia de una nueva propuesta, transcurridos los dos meses, se disolvieron las Cámaras. Porque, en efecto, en tal caso se disuelven ambas.

⁸⁰ CASTRO, D., “Resultado de la segunda votación de investidura de Pedro Sánchez”, *“El Periódico”*, 2020.

⁸¹ CÁNOVAS MORILLO, C., *ob. cit.* pp. 39 y ss.

Gobierno estable. además, Pedro Sánchez, líder del partido socialista, mostró la dificultad de llegar a un acuerdo con Unidas Podemos y la incomodidad que le producía.⁸²

El líder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Pedro Sánchez, fue designado por el Rey para la investidura.

Sánchez necesitó contar con el apoyo de un partido de fuerza menor como Unidas-Podemos, para lograr un acuerdo de coalición y compartir el Gobierno.

Después de semanas de negociaciones con otros partidos, en especial con Unidas Podemos, y tras decir que “*no podría dormir*” con Podemos e un Gobierno, el PSOE, finalmente, alcanzó un acuerdo con ellos para formar un gobierno de coalición, dos días después del 10-N.

El acuerdo incluía la participación de miembros de Unidas Podemos en el gobierno, con cinco ministros y ministras en el Consejo de ministros, y también se establecían políticas conjuntas en diversas áreas, como la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la protección del medio ambiente, la promoción de la igualdad de género, entre otras.⁸³

Con más o menos fuerza parlamentaria, el apoyo de Podemos⁸⁴ ha sido necesario desde un principio para que Pedro Sánchez pudiera llegar a ser investido presidente del Gobierno. El fracaso de tres meses de negociaciones tras el 28A se consolidó en menos de 48 horas tras el 10N.

Finalmente, el gobierno de coalición se consolidó en enero de 2020, con la participación del PSOE y Unidas Podemos, así como con el apoyo de otros partidos minoritarios, lo que permitió la formación del primer gobierno de coalición en la historia reciente de España. Una vez que ambos han pactado, se romperá la tradición de gobiernos de un solo partido que seguía España desde la Transición.

El líder del PSOE fue investido presidente el día 7 de enero de 2020 junto con los apoyos de su formación, Unidas Podemos, PNV, Más País, Compromís, Nueva Canarias, BNG y

82 Hay una frase que ha perseguido a Pedro Sánchez durante los cuatro años del Gobierno de coalición. Esa de "yo no dormiría tranquilo en un gobierno con Podemos". El problema es que no fue eso lo que dijo. Lo que dijo es que nunca podría dormir tranquilo si les diera ministerios clave.

⁸³ GIL GRANDE, R: *op. cit.*, págs. 42 y ss.

⁸⁴ “*Lo que en abril se había convertido en una oportunidad histórica, hoy es una necesidad histórica*” (Pablo Iglesias, 2019).

Teruel Existe, un grupo el cual desde ese momento se le conocería como el “bloque de la investidura”.

Pedro Sánchez presentó su ejecutivo de coalición el 12 de enero de 2020⁸⁵, indicando que el Gobierno hablaría “con varias voces, pero siempre con una misma palabra”.⁸⁶

Su composición estaba formada por 11 hombres y 12 mujeres, contando con 4 miembros de Unidas Podemos.

- El pacto PSOE – Unidas Podemos.

Automáticamente después de conocerse los resultados de las pasadas elecciones generales, Pedro Sánchez, el candidato del Partido Socialista Obrero Español a la presidencia del Gobierno (PSOE), dio a conocer sus intenciones de formar un Gobierno de coalición con el Partido Unidas Podemos.

Así es como el líder socialista se dejó llevar por una opción muy europea, experimentar un Gobierno de coalición basado en el reparto de cargos a cambio de obtener apoyo parlamentario hacia un gobierno de coalición, el primero desde la historia del franquismo.

Un dato que podemos destacar de este Ejecutivo es que ha sido el Ejecutivo de coalición con más vicepresidencias que ha habido (cuatro en su inicio, aunque al final contase con tres).

El Congreso de los Diputados aprobó la toma de posesión de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno el 7 de enero de 2020, tras las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019, y con la formación de las Cortes Generales de la XIV Legislatura el 3 de diciembre.

El BOE (Boletín Oficial del Estado) hace público su nombramiento el 8 de enero. Ese mismo día, el presidente juró su cargo ante el rey en el Palacio de La Zarzuela.

⁸⁵ En esta investidura (7 de enero de 2020, P. Sánchez) que dio lugar a la formación del primer Gobierno nacional de coalición del período democrático. Apenas una semana antes de la celebración del debate, se había concluido el acuerdo político para conformar un gobierno de coalición (*Acuerdo de coalición progresista PSOE-Unidas Podemos*, firmado el 30 de diciembre de 2019,) aunque las dos fuerzas que lo suscribieron no se bastaban para asegurar la mayoría constitucionalmente requerida que finalmente obtendría el candidato propuesto por el Rey.

⁸⁶ En algunos casos, el Consejo de Ministros iniciaba la materia con una proposición de ley, ya que no se ponían de acuerdo y el Gobierno no tenía capacidad suficiente política para que todo acuerdo tuviera origen en el Gobierno de coalición. Fuente obtenida del Consejo de Ministros.

El día 12 de enero el presidente dio a conocer la composición de su Gobierno, cuyos nombramientos los publicaría el BOE al día siguiente.

Al día siguiente, el presidente asiste a la promesa de los miembros de su Ejecutivo ante el rey y el cual preside el primer Consejo de Ministros de la legislatura XIV.

El día 26 de enero de 2021, el presidente publicó la primera remodelación del Gabinete. Salvador Illa, titular de Sanidad, es destituido como consecuencia de su elección como candidato a las elecciones catalanas, y le sucede como consejero de Política Territorial y Función Pública Carolina Darias, a la que sucede entonces como ministra de Política Territorial y función pública de Miquel Iceta.

El 27 de enero se publica en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el Real Decreto de nombramiento de los dos ministros. Ese mismo día, en el Palacio de la Zarzuela, aceptan formalmente sus cargos ante el Rey.

El 30 de marzo de 2021, el presidente del Gobierno anunció su segunda remodelación del Gabinete.

Tras la dimisión del vicepresidente segundo como ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030 para participar en las elecciones autonómicas de la Comunidad de Madrid, se reconstituye el Ejecutivo. Le sucede en la segunda vicepresidencia Nadia Calvio, quien sigue ejerciendo como ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital. La cartera de Derechos Sociales y Agenda 2030 ahora está en manos de Ione Belarra. Yolanda Díaz asciende a vicepresidenta tercera y mantiene su puesto como gestora de cartera de trabajo y economía social.

El BOE (Boletín Oficial del Estado), publica el 31 de marzo de 2021 el Real Decreto con los nombramientos nuevos, los cuales prometen su cargo ante el Rey en el Palacio de la Zarzuela.

El 10 de julio de 2021, Pedro Sánchez anuncia la renovación del Gobierno. El 12 de julio se publican en el Boletín Oficial del Estado la reestructuración de las vicepresidencias y departamentos ministeriales, así como las contrataciones y despidos de su Ejecutivo.⁸⁷

Los nuevos vicepresidentes y ministros juran sus cargos ante el Rey en el Palacio de la Zarzuela el mismo día que asumen los cargos ministeriales y asumen sus respectivas carteras.

⁸⁷ “Gobierno de la XIV Legislatura”, *Página web de La Moncloa*.

El 17 de enero de 2021, tras la dimisión de Manuel Castells como ministro de Universidades por enfermedad, el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, anuncia el cuarto cambio de gabinete.

La destitución de Manuel Castells y el nombramiento de Joan Subirats como nuevo Ministro de Universidades se anunciaron en el Boletín Oficial del Estado de ese día. Joan Subirats aceptó el cargo tras prometerlo al Rey el 20 de diciembre en el Palacio de La Zarzuela, y posteriormente recibió la cartera de Manuel Castells en la sede del departamento.

El 27 de marzo de 2023 el presidente del Gobierno anunció su quinta remodelación del Gabinete.

El nombramiento de un nuevo ejecutivo se produce tras las dimisiones de las ministras de Industria, Comercio y Turismo, Reyes Maroto, y de Sanidad, Carolina Darias, que decidieron presentarse como candidatas a la alcaldía de Madrid y Las Palmas de Gran Canaria, respectivamente, en las próximas elecciones municipales.

El 28 de marzo se publican en el Diario Oficial del Estado los nombramientos de los nuevos ministros de Industria, Comercio y Turismo, Héctor Gómez Hernández, y de Salud, José Miones Conde. Ambos prometieron su cargo ante el rey y aceptaron las carteras de sus predecesores.⁸⁸

En conclusión, en el Gobierno de coalición, si se decía algo sobre los ministerios se presumía que existía un acuerdo verbal. Esto suponía una autolimitación del presidente de nombrar sus ministros.

En los sucesivos cambios que se produjeron, la proporción de los ministros de Unidas Podemos y la vicepresidencia no cambia, es decir, hay una autolimitación del principio presidencial.

Se podía cambiar el titular de la vicepresidencia e incluso el contenido, pero seguía siendo de Unidas Podemos.

Por primera vez en la democracia, en el Gobierno de coalición de Pedro Sánchez hubo cuatro vicepresidencias, tres de ellas ocupadas por mujeres, también por primera vez en la historia de España.

⁸⁸ “Gobierno de la XIV Legislatura”, *Página web de La Moncloa*.

Sus titulares fueron: Carmen Calvo como vicepresidenta primera, Nadia Calviño y Teresa Ribera. Estas tres mujeres compartirían rango con Pablo Iglesias como vicepresidente segundo.⁸⁹

Por el contrario, en los Gobiernos monocolors, en la IX Legislatura José Luis Rodríguez Zapatero redujo los ministros de diecisiete a quince durante la crisis económica, pero el contaba con tres vicepresidencias.

El suyo y el primero de Adolfo Suárez, hasta ahora, eran los únicos Gobiernos que contaron con más de dos vicepresidencias.

Leopoldo Calvo Sotelo no nombró vicepresidente al inicio de su mandato, y Felipe González tampoco tuvo.

Durante el Gobierno de Rajoy, la vicepresidencia la tuvo Soraya Sáenz de Santamaría.⁹⁰

La lógica de una coalición tardó en entrar a España, la lógica política del Gobierno de coalición es que al menos tiene que haber dos vicepresidencias, un vicepresidente que sea colaborador político del Presidente y otro representante del partido minoritario.

Nunca ha habido un gobierno tan extenso como este y se llegaron a crear ministerios que no poseían autonomía previamente.⁹¹

Para que un gobierno de coalición se considere estable depende de varios factores, entre ellos la capacidad de establecer unas correctas pautas de funcionamiento interno.

La disciplina que impliquen todos los implicados también es algo importante a destacar.

También es importante que los partidos no improvisen, al igual que el conciliamiento del pluralismo, evitando polifonías y discrepancias públicas.⁹²

El resultado de todo esto, es lo que ha llevado a los socios del Gobierno Progresista a redactar el llamado “Protocolo de funcionamiento, coordinación, desarrollo y seguimiento del acuerdo del Gobierno progresista de coalición PSOE y Unidas Podemos”. Esto consta de

⁸⁹ ROMERO, J., “Sánchez tendrá 4 vicepresidencias, tres para mujeres del PSOE: Calvo, Calviño y Ribera”, *Artículo de Periódico El Confidencial*, 2020.

⁹⁰ CASILLAS BAYO, J., “De la austeridad de Rajoy al Gobierno del disoendio de Sánchez”, *Artículo de Periódico ABC*, 2020.

⁹¹ Como por ejemplo el Ministerio de Consumo, Hacienda...

⁹² RIDAO, J: *ob. cit.*, págs. 43 y ss.

una veintena de puntos divididos en varios apartados y los cuales los partidos prometen respetar, entre ellos se encuentran: los principios básicos de funcionamiento de la coalición, el nacimiento de una Comisión de Seguimiento del acuerdo y otra de seguimiento parlamentario, estrategias de comunicaciones conjuntas, procedimientos para la resolución de las discrepancias que puedan tener lugar...

En conclusión, un acuerdo muy próximo de unos protocolos creados hace tiempo por el Gobierno Catalán PSC-ERC i ICV (2003-2010).

Las discrepancias o discusiones se llevaba a cabo por fuera, o en la Comisión General de Secretarios de estado y Subsecretarios, de Seguimiento, la cual se ha reunido pocas veces a causa de una política informal.⁹³

En la Comisión de Subsecretarios se prepara la agenda del Consejo de Ministros, qué proyectos de ley se van a aprobar, nombramientos...

Secretarios y subsecretarios se reúnen con dos o tres días de antelación, actualmente los jueves.⁹⁴

Son los que preparan la agenda, pero el que decide finalmente es el Ministro de la Presidencia, el cual preside la Comisión de Subsecretarios.⁹⁵

Es importante también hacer referencia a valores como la lealtad, la cooperación, la corresponsabilidad y la estabilidad, incluido el deber de acatar la Constitución y mantener la discreción sobre los pactos llevados a cabo.

Además, cuando se trata de políticas que pueden desencadenar disparidad, es necesario contar con unos mecanismos de información mutua y de coparticipación en los planes y ejecuciones.

En una situación así, se hace necesario el surgimiento de un órgano de seguimiento de la coalición, con el objetivo de controlar a los socios y el funcionamiento de la coalición, junto con el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Los gobiernos de coalición necesitan constantemente un control de su funcionamiento para corregir errores, solucionar conflictos internos y mantener la cohesión.

⁹³ Fuentes consultadas en la Comisión de subsecretarios.

⁹⁴ Fuente consultada Página web de La Moncloa.

⁹⁵ Un ejemplo importante son los ministerios que no eran del PSOE, los cuales tenían un grupo de WhatsApp donde ellos mismos comentaban los asuntos que se iban a discutir, funcionaban con una estructura paralela, como si no hubiera un Gobierno de coalición formado por partidos distintos.

Esta comisión política de seguimiento debe ser entre otras cosas ejecutiva, ágil, permanente y pública. También es preciso contar con un órgano de coordinación interdepartamental, el cual en este caso es inexistente, pero podemos decir que las funciones que debería contener deberían ser de carácter procedimental, las cuales ayudarían a la transparencia, pluralismo, control y armonía interna.

Algo también necesario y simple, es la coordinación que deben tener el gobierno y los grupos parlamentarios de los partidos de coalición.

En los sistemas parlamentarios, algo fundamental es ir en búsqueda de un equilibrio entre la autonomía de funcionamiento de los grupos parlamentarios de los partidos del Gobierno y una acción mancomunada de ellos, junto con la finalidad de reforzar el poder Ejecutivo.

A parte de todo lo demás, se debe controlar la acción institucional de los grupos parlamentarios en la actividad legislativa y de control e impulso al Gobierno, igualmente, establecer un plan sobre la acción necesaria para afrontar las iniciativas parlamentarias de la oposición.⁹⁶

En conclusión, podríamos decir que la investidura de un Gobierno de coalición difiere de la de los Gobiernos monocolors en varios aspectos importantes:

1. Composición y representación política.

Un gobierno de coalición se forma cuando dos o más partidos políticos acuerdan colaborar y gobernar juntos. Esto implica que la investidura debe abordar la participación y distribución de cargos ministeriales entre los distintos partidos, lo cual no ocurre en un Gobierno monocolor donde solo un partido tiene el poder absoluto. La negociación y el acuerdo entre los partidos para la formación del gobierno es un proceso fundamentalmente diferente.

2. Mayorías parlamentarias.

Un gobierno de coalición suele formarse cuando ningún partido obtiene una mayoría absoluta en el parlamento. En este caso, la investidura implica la búsqueda de acuerdos y apoyos de otros partidos para alcanzar una mayoría parlamentaria que

⁹⁶ RIDAO, J: *ob. cit.*, págs. 43 y ss.

respalde al gobierno. Es posible que se requieran negociaciones, pactos y concesiones para lograr el apoyo necesario, lo cual es distinto a un Gobierno monocolor donde el partido en el poder puede contar con su propia mayoría.

3. Mayor representatividad y diversidad.

Al formarse un gobierno de coalición, se espera que los diferentes partidos que lo componen representen una variedad de ideologías y perspectivas políticas. La investidura en este tipo de gobierno debe reflejar la diversidad y equilibrio de intereses de los partidos involucrados. Esto puede llevar a un proceso de negociación más prolongado y complejo, ya que se deben tener en cuenta las demandas y prioridades de cada partido.

4. Acuerdos programáticos.

En un gobierno de coalición, los partidos involucrados suelen establecer acuerdos programáticos o coaliciones que definen las políticas y prioridades que se implementarán durante el mandato. La investidura en este contexto implica asegurar el compromiso y el apoyo de los partidos coaligados a estos acuerdos, lo que puede implicar negociaciones adicionales sobre la agenda política y las medidas concretas a adoptar.

En resumen, la investidura en un gobierno de coalición es distinta a la de un gobierno monocolor debido a la necesidad de negociar y alcanzar acuerdos entre diferentes partidos políticos, buscar apoyos parlamentarios más amplios y tener en cuenta una mayor diversidad de intereses y representatividad política. Esto implica un proceso más complejo y una mayor necesidad de negociación y consenso en comparación con los gobiernos monocolor anteriores.

6 LOS ASPECTOS BÁSICOS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL GOBIERNO DE LA NACIÓN: EL MARCO NORMATIVO DEL GOBIERNO DE COALICION.

Tenemos un marco constitucional y legal que ha sido muy estable y ha servido para regular el funcionamiento de los gobiernos monocolors.

Este marco no se ha alterado, ha seguido vigente en la legislatura actual hasta día de hoy que se han disuelto las cámaras para llevar a cabo unas nuevas elecciones, y hace referencia al acuerdo político de las partes de que nos vamos a regir por la ley del gobierno, lo cual demuestra su estabilidad y la voluntad del gobierno de coalición de regirse por ella.

El Gobierno de coalición funciona con la misma normativa que un Gobierno monocolor, la clave es que tengan una regulación política de la que va a depender la estabilidad del Gobierno de coalición, pero no emerge a las instituciones.

Funcionaban como Ministerios, los cuales eran representados a través de Secretarios y Subsecretarios. La Comisión de Seguimiento se ha reunido muy pocas veces.

El punto de partida del acuerdo es, en primer lugar, una voluntad de formar parte de un gobierno de coalición y, en segundo lugar, obtener el apoyo parlamentario que se necesita para impulsar la acción de gobierno.⁹⁷

Otra característica que puede llegar a impulsar institucionalmente en la formación de coaliciones es la voluntad de crear políticas que puedan dar lugar a una división social con el mayor apoyo de los actores afectados.

La dimensión institucional es un factor muy importante, ya que, además de influir en la negociación y en la configuración de los gobiernos de coalición, es distinta en los gobiernos de cada país, y también hay diferencias en cada uno de ellos según su nivel político (estatal, regional o local).

Se trata de ver como influyen las reglas de los sistemas parlamentarios en los actores y en el proceso de toma de decisiones: el proceso de investidura, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, el funcionamiento del parlamento, las funciones de los grupos parlamentarios, las mayorías que se requieren para impulsar la acción del gobierno y oposición o estructura del gobierno y la Administración, entre otros factores.⁹⁸

⁹⁷ MATAS DALMASES, J., *“La formación de un Gobierno de coalición”*, Valencia, 2015, pp. 25-54.

⁹⁸ Hay que tener en cuenta las distintas dinámicas que generan en la negociación los distintos tipos de parlamentarismo. En el parlamentarismo positivo, donde se requiere un voto explícito de apoyo al gobierno, la negociación está orientada a la obtención del apoyo de la mayoría de la cámara, ya sea consolidando un gobierno de coalición o un pacto estable. En cambio, en los casos de parlamentarismo negativo, donde el gobierno debe ser tolerado por la cámara, la dinámica puede centrarse más en la negociación de las abstenciones y, en todo caso, en desactivar las posibles mayorías negativas: coaliciones de bloqueo que implicarían la pérdida de la confianza de la cámara. Para este último supuesto ver: BERGMAN, T. *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umea: Umea Universitet, 1995, pp. 41-52. La argumentación que realizamos se basa en situaciones de parlamentarismo positivo.

En conclusión, los gobiernos de coalición poseen peculiaridades que no siempre tienen fácil solución, pues se trata de coordinar ministros que provienen de partidos políticos distintos, los cuales suelen ser siempre distintos.

El problema principal de los gobiernos de coalición suele ser el de articular la doble relación entre partidos y entre miembros del Gobierno.

En un gobierno de coalición que esté bien organizado es importante la relación entre los partidos que forman parte de él, y esta relación debe estar fuera del gobierno, mediante un comité donde se resuelvan las diferencias políticas.

Este órgano es decisivo, porque al Consejo de ministros deben llegar los asuntos ya pactados para evitar que este tome forma de Parlamento.

En el Derecho Público de los sistemas parlamentarios europeos ha tenido lugar una clasificación de los principios de organización de los Gobiernos que surgió en la doctrina alemana en los años cincuenta.

Se trata de una clasificación útil y clara, la cual también recoge los motivos de la Ley Española de Gobierno de 1997.⁹⁹

- a. Principio presidencial: es el principio establecido en la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Consiste en que se atribuyen las principales funciones directivas al presidente del Gobierno, para que así sea el director de la política del Gobierno. Este principio nace tras la Segunda Guerra Mundial en Alemania, y con el paso del tiempo se ha ido extendiendo a otras Constituciones Europeas.
- b. Principio colegial: este principio atribuye las funciones directivas del Gobierno a su órgano colegiado, el Consejo de ministros, donde tiene lugar toda la actividad directiva del Gobierno. Este principio surgió con la finalidad de debilitar al Monarca constitucional. Tuvo antecedentes en la Tercera República, pero no

⁹⁹ GARCIA FERNANDEZ, J., “Aspectos jurídicos de los Gobiernos de coalición”, *Artículo de Revista de Sistema Digital* (Claves Políticas), 2019.

llegó a consolidarse hasta finalizar la Primera Guerra Mundial, en 1918, y varias Constituciones democráticas de esa época lo fueron asumiendo.

Aquí el presidente del Gobierno es un coordinador, un *primus inter partes*.

- c. Principio departamental: este otorga las funciones principales de un Gobierno a los ministros, los cuales son titulares de cada Departamento Ministerial. Se trata de un modelo mixto, se compone de los tres principios presentes. La administración pública se organiza con los ministerios, pero tiene eficacia debilitada porque no inviste a los ministros, la confianza se la da el presidente.

En la realidad, no existen modelos puros, siempre predomina más un principio, aunque los otros estén medianamente presentes. Por ejemplo, en la Constitución Española predomina el principio presidencial, pero igualmente hay manifestaciones del principio colegial y departamental.

En cualquier caso, cada sistema político parlamentario se encuadra en alguno de esos tres modelos.

La evolución que se ha seguido por el modelo parlamentario español desde la recuperación de la democracia (elecciones de junio de 1977) se ha caracterizado por un constante incremento de los rasgos presidencialistas de los distintos Presidentes del Gobierno.¹⁰⁰

A todo ello han contribuido las exigencias de la transición política que se han proyectado en la necesidad de liderazgos fuertes, en los efectos de la Ley electoral sobre el sistema de partidos, en la consolidación de un determinado tipo de partidos y en el diseño constitucional y reglamentario.¹⁰¹

El resultado es que los Presidentes del Gobierno han evolucionado, cada uno con sus características personales, hacia el ejercicio de una forma presidencial o presidencialista de su función de gobierno.

Desde un punto de vista funcional, el mayor o menor predominio del presidente puede estar influido por las relaciones con el Congreso de los Diputados, una característica del sistema parlamentario, pero en todo caso, parece que el legislador ha querido potenciar la figura del

¹⁰⁰ Aquí podemos exceptuar el caso del “interino” Calvo Sotelo.

¹⁰¹ LÁZARO, J., *“Presidencialismo y Parlamentarismo”* (ed), Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2012, pp. 271.

Presidente hasta a los límites constitucionales, convirtiéndolo en el director de la política gubernamental.¹⁰²

Todo esto apunta a un sistema parlamentario con una forma de gobierno presidencial como nuestro sistema de gobierno.

El problema surge, sin embargo, cuando el presidente domina no solo a sus ministros sino también al Parlamento. Como resultado, un número cada vez mayor de elecciones generales se entienden en términos de elecciones presidenciales, y las acciones ejecutivas recientes han tendido a sustraer a las Cámaras Legislativas de su autoridad.

El riesgo aquí es mucho mayor porque podría representar un sistema exclusivamente presidencial en lugar de parlamentario con predominio presidencial.¹⁰³

Más allá de todo esto, no se encuentran indicios de que el Presidente estuviera autolimitado.¹⁰⁴

La Constitución española acoge el principio presidencial, el cual se refleja en:

- El Congreso de los Diputados que otorga su confianza al presidente, no al Gobierno. (art.99.3 de la Constitución)
- El presidente propone al Rey el nombramiento y el cese de los miembros de Gobierno. (art.100 de la Constitución)
- El presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del Gobierno. (art.99.2 de la Constitución)
- El presidente decide por sí solo si disuelve las Cámaras o presenta una cuestión de confianza en el Congreso. (art.115 y 112 de la Constitución)
- El presidente (no el Gobierno) interpone recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. (art.162.1 a) de la Constitución)

De acuerdo con el principio presidencial, la Ley de Gobierno de 1997 añade estas potestades del Gobierno las cuales tienen relación con el principio de canciller:¹⁰⁵

¹⁰² LÁZARO, J., *ob. cit.*, pp. 55 y ss, sobre la práctica política entre el parlamentarismo presidencial y parlamentarismo presidencialista, ver Aragón (2022:217-256).

¹⁰³ FERNÁNDEZ SARASOLA, I., “*Algunas reflexiones en torno a la primacía del Presidente en el Gabinete Ministerial*”, pp-13-14.

¹⁰⁴ Ya que, por ejemplo, el presidente ha llegado a hacer anuncios que no han pasado por la Comisión de secretarios. Fuente obtenida del Consejo de ministros.

¹⁰⁵ GARCIA FERNANDEZ, J: *ob. cit.*, págs. 54 y ss.

- Establecer el programa político del Gobierno, determinar las directivas de la política exterior e interior y velar por su cumplimiento. (art.2.2b) de la Ley)
- Dirigir la política de Defensa. (art.2.2f) de la Ley)
- Crear, modificar y suprimir Departamentos ministeriales y aprobar la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno mediante Decretos del propio presidente. (art.2.2j) y 25.b) de la Ley)
- Impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno. (art.2.2m) de la Ley)
- Convocar y presidir las reuniones del Consejo de ministros. (art.18.1 de la Ley)
- Fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de ministros. (art.18.3 de la Ley)

Además, la Ley de Gobierno no dispone que se vote en los órganos colegiados del Gobierno (el Consejo de ministros y Comisiones delegadas), ni en la Comisión General de Secretarios del Estado y Subsecretarios. Tanto el filtro previo como lo que finalmente se aprueba del consejo de ministros depende de la voluntad del presidente.

Ambos principios están subordinados unos a otros, destacando el principio presidencial, y recogidos en la Constitución y en la Ley de Gobierno.

Expresamente cuando se crea el acuerdo de coalición, el gobierno lo ratifica, y la ley de gobierno es su respaldo, es decir, no se necesitaba para funcionar una ley distinta a la actual del gobierno.

El hecho de que exista el Consejo de ministros da lugar a la obligación de que sea este el que aprueba los proyectos de ley más el procedimiento por el que todos los Ministerios pueden formular observaciones a asuntos que se deben debatir en el Consejo y en la Comisión General que denota que el principio colegial también tiene su importancia cuando se subordina al presidencial.

Lo mismo podemos decir del principio departamental, por el cual la existencia constitucionalmente obligada de ministros, más las atribuciones que establece para estos la Ley de Gobierno demuestran la vigencia de este principio.

Cuando hablamos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, es importante destacar con carácter previo lo que en una democracia parlamentaria puede considerarse razón de ser de la misión de gobernar.¹⁰⁶

Ortega, en su ensayo sobre la *“Misión de la Universidad”* (1930), escribe lo siguiente: *“Una institución no puede constituirse en buenos usos si no se ha acertado con todo rigor al determinar su misión. Una institución es una máquina, y toda su estructura y funcionamiento han de ir prefijados por el servicio que de ella se espera”*.

Este mismo concepto es compartido por Santi Romano, por la doctrina clásica, que caracteriza a toda institución por la permanencia de los fines a que sirve.¹⁰⁷

6.1 La investidura

La Constitución prevé dos formas de nombramiento del presidente: la ordinaria (la investidura)¹⁰⁸ y la que surge de la eventual aprobación de una moción de censura constructiva.¹⁰⁹

En todo caso, se exige una manifestación expresa de la confianza del Congreso de los Diputados en el candidato a la Presidencia para que pueda crear un Gobierno.¹¹⁰

¹⁰⁶ FERNÁNDEZ CARNICERO, CLARO J., *“Comentarios a la Ley del Gobierno”*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 19-20.

¹⁰⁷ Es cierta la observación psicológica de Montesquieu, evocada por Garrido Falla (*“El Gobierno y su Presidente”* en la obra colectiva *La constitución Española de 1978, 20 años de Democracia*. Congreso de los Diputados/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 1998), al advertir que *“quien tiene el poder tiende a abusar de él”*.

¹⁰⁸ Artículo 99 de la Constitución Española: El artículo 99 es el que regula el procedimiento de investidura del presidente del Gobierno de España. De este modo, establece que -una vez celebradas las elecciones generales- el Rey se reúne con los representantes de todos los partidos con representación parlamentaria y proponga un candidato a la presidencia. En el caso actual, el propuesto ha sido Pedro Sánchez, cuyo partido - el PSOE- es el que más votos obtuvo en las elecciones del 28 de abril de 2019.

¹⁰⁹ Artículo 113 de la Constitución Española: *“1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. 2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno. 3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas. 4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.”*

¹¹⁰ VIDAL ZAPATERO, J.M. y RUIZ LEGAZPI, A., *“Lecciones de Derecho Constitucional II”*, Lección 6, pp. 194-200.

El procedimiento de investidura consta de tres fases: propuesta, investidura parlamentaria y nombramiento o toma de posesión.

Este mismo se abre en dos situaciones: tras la celebración de unas elecciones generales, a raíz de una disolución ordinaria o anticipada de las Cámaras; y sin renovación electoral, cuando el Presidente del Gobierno dimite o fallece.¹¹¹

Uno de los primeros elementos que influyen en la fase inicial de negociación es el obtener la mayoría necesaria para conseguir superar en una primera votación el proceso de investidura.

Lo que importa de la votación de investidura no es solo la aritmética para superarla, sino el significado y las consecuencias políticas del comportamiento de los grupos parlamentarios que votan afirmativamente.

La investidura puede superarse con una mayoría simple y eso no significa que la acción de gobierno sea inestable, al igual que superarla con mayoría absoluta no quiere decir que tenga estabilidad gubernamental.

Es por eso por lo que las fuerzas políticas negociadoras deben interesarse más por las mayorías necesarias para asegurar una relación estable entre el ejecutivo y el legislativo que permita impulsar la acción del ejecutivo y evitar la censura del legislativo.¹¹²

Así va a ser necesario ver qué mayorías se necesitan para hacer leyes ordinarias, leyes orgánicas, para reformar la Constitución, aprobar presupuestos, etc.

Estas mayorías que determinan el funcionamiento parlamentario progubernamental, si se acuerdan al inicio de la legislatura, tienen también su respuesta parlamentaria en la votación de investidura y así es como configuran el trasfondo político anteriormente comentado.

¹¹¹ Hasta ahora, la investidura ordinaria de los Presidentes del Gobierno se ha producido siempre tras la celebración de elecciones generales, salvo en dos casos, cuando dimitió el Presidente Suárez, el 29 de enero de 1981, y fue investido Leopoldo Calvo-Sotelo, un miembro del mismo partido, la UCD, que ostentaba la minoría mayoritaria en el Congreso, y cuando el 1 de junio de 2018 fue investido Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno, como consecuencia de que prosperara una moción de censura.

¹¹² LAVER, M.; SCHOFIELD, N. *Multiparty Government: The politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1990; BAWN, K. "The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as Social Choice Outcome". En: *American Journal of Political Science*. 1994, núm. 38, pp. 303-335; LUPIA, A.; STROM, K. "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections". En: *American Political Science Review*. 1995, vol. 89, núm. 3, p.659. Para más información sobre la importancia de las mayorías en los gobiernos de coalición, ver también: GROSECLOSE, T.; SNYDER Jr., J.M. "Vote Buying, Supermajorities, and Flooded Coalitions". En: *American Political Science Review*. 2000, vol. 94, núm. 3, pp. 683; SCHOFIELD, N.; SENED, I. *Multiparty Democracy: Elections and Legislative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, *Public Choice*, 2009, vol. 141, núm. 374, PP. 351-369.

Las teorías formales también tienen en cuenta el funcionamiento ordinario del parlamento y consideran mayoría absoluta a aquella que debe tener garantizada cualquier gobierno de coalición.

La mayoría absoluta es el objetivo del gobierno y por tanto, el factor decisivo de la negociación.

Como ya se ha comentado, uno de los principales motivos para la creación de un gobierno de coalición es la voluntad de conseguir una mayoría parlamentaria suficiente para poder gobernar cómodamente.

Cuando ningún partido consigue la mayoría absoluta hay dos opciones: gobernar en una coalición mayoritaria o gobernar en minoría.¹¹³

En función de la correlación de fuerzas en el parlamento hay dos posibles situaciones: o el gobierno de coalición cuenta con el partido con más escaños o existe una mayoría alternativa y se forma un gobierno de coalición en el que dicha formación no está presente.¹¹⁴

La investidura en el gobierno de coalición ha necesitado un acuerdo para que se vote positivamente o se abstengan otros grupos.

6.2 Composición de Gobierno y Vicepresidencias.

El problema principal de los Gobiernos de coalición es el reparto de Ministerios. Desde un punto de vista jurídico, es de fácil solución, puesto que es el presidente del Gobierno el que va a crear y suprimir Ministerios, aunque el partido minoritario presente sus exigencias en número y tipo.

Todo Ministerio constituye una pieza importante en la política del Gobierno.

¹¹³ LIJPHART, A. "Las democracias contemporáneas". Barcelona: Ariel, 1987, pp. 59-60. En este mismo sentido se expresa también Strom: STROM, K. "Governi di minoranza e democrazie parlamentari". En: *Revista Italiana di Scienza Politica*. 1985, vol.15, núm. 2, pp.170.

¹¹⁴ MATAS DALMASES, J., *ob. cit.* pp. 40 y ss.

El porcentaje de ministerios (o departamentos) que debe dirigir cada partido debe corresponder (o ajustarse) al porcentaje de diputados que conforma el global de la coalición. Por lo tanto, hay que ajustar el número específico de ministerios a dirigir dicho porcentaje.¹¹⁵

El criterio del número de diputados de las formaciones políticas ofrece dos características contradictorias: la estabilidad, la cual no puede modificarse mientras no cambie la aritmética parlamentaria de los partidos que son miembros, y la flexibilidad.¹¹⁶

Para facilitar la negociación y la distribución del número de ministerios que tiene que dirigir cada miembro de la coalición, es posible que se llegue a incrementar el número de departamentos.

En ocasiones se ha confirmado que los gobiernos de coalición llegan a una inflación ministerial¹¹⁷ y, que esto es más frecuente a medida que va aumentando el número de partidos coaligados, como ya señalaban Laver y Schofield¹¹⁸.

Con el aumento del número de partidos se complica la distribución de departamentos ministeriales.¹¹⁹

Una vez se lleva a cabo el reparto entre los partidos de coalición, entran en juego las reglas de funcionamiento del Gobierno, las cuales deberá respetar el partido minoritario.

Estos son los preceptos de la Ley de Gobierno de 1997, los cuales fijan las atribuciones del presidente, de los ministros y vicepresidentes, del Consejo de ministros, de las Comisiones delegadas del Gobierno y de la Comisión General de Secretarios de Estado y de Subsecretarios (artículos 2 a 6 y 9 de la Ley de Gobierno).¹²⁰

¹¹⁵ Este sistema para la distribución de departamentos ministeriales entre los partidos que forman parte de un gobierno de coalición ha sido demostrado empíricamente en muchos estudios. Así, por ejemplo, ver: BROWNE, E.C.; FRANKLIN, M.N., “*Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies*”. En: *American Political Science Review*. 1973, vol. 67, núm. 2; BROWNE, E.C.; FESTE, K., “*Qualitative Dimensions of Coalition Payoffs: Evidence from European Party Governments, 1945-1970*”.

¹¹⁶ MATAS, J., “*Consellers, alts càrrecs i assessors d’Administració de la Generalitat de Catalunya*”. FERNÁNDEZ, A.; MUÑOZ, X.; SISTERNAS, X. (coordinadores). *Informe Pi i Sunyer sobre l’Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i Locals, 2003, pp. 125.

¹¹⁷ MATAS, J.; RENIU, J.M., “Las políticas de las coaliciones en Cataluña”. En: *Revista Española de Ciencia Política*. 2003, núm. 9, pp. 100.

¹¹⁸ LAVER, M.; SCHOFIELD, N., “*Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*”. Oxford: Oxford University Press, 1990.

¹¹⁹ MATAS DALMASES, J., *ob. cit.* pp. 40 y ss.

¹²⁰ GARCIA FERNANDEZ, J: *ob. cit.*, págs. 54 y ss.

En esta Ley de Gobierno y estas Instrucciones, viene recogido todo el procedimiento para la actuación de los ministros. Estas normas facilitan el principio colegial y el principio departamental.

En cuanto a las Vicepresidencias del Gobierno, esto es facultad del presidente del Gobierno pero aun así, también se sitúa en el centro de la negociación de la coalición.

El que dicta el Decreto de creación de Vicepresidencias es el presidente (si hay una sola no es necesario, porque está vigente el Real Decreto 1824/2011, de 21 de diciembre), y la creación de varias da lugar a una reflexión sobre las funciones atribuidas a las Vicepresidencias, puesto que cuando solo es una, el titular es el vicario del presidente, que está por encima de todos los ministros y asume un amplio papel coordinador.

El problema surge cuando hay varios vicepresidentes, porque hay que determinar si poseen o no funciones coordinadoras, y si es así, cuál es su alcance.

También hay que tener en cuenta si son al mismo tiempo titulares de carteras ministeriales, es decir, la práctica actual de que la persona que ocupa la Vicepresidencia del Gobierno sea al mismo tiempo titular del Ministerio de la Presidencia lo cual no ha perdurado en el pasado, puesto que tuvo lugar solo en 1996, con el primer Gobierno del Presidente Aznar y terminó al final del Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero, cuando el Ministro de interior, Pérez Rubalcaba, era primer Vicepresidente del Gobierno.

Otra cuestión importante es la de que el partido minoritario reconozca y acepte que el papel directivo que el ordenamiento otorga al presidente del Gobierno no solo se puede ejercitar a través de su Gabinete y la Vicepresidencia.

El principio de canciller defendía la existencia de una estructura de coordinación intergubernamental, la cual es llevada normalmente a cabo por las Comisiones Delegadas del Gobierno.

Las estructuras de coordinación intergubernamental se basan en la prolongación de la función directiva del presidente y la aceptación por parte de todos los ministros de ese papel coordinador.

Además, para el buen funcionamiento de la coalición es importante que el partido minoritario reconozca que, tal y como dice el artículo 2.2 de la Ley de Gobierno, el presidente del

Gobierno debe establecer el programa político del mismo, y aunque puede participar en ello el partido que coincide a la coalición, el programa es una función exclusiva del presidente.¹²¹

En las Comisiones Decreto del Gobierno, el presidente no resulta indiferente, la creación y eliminación se hace con su consentimiento.

En total, hubo 28 Secretarías de Estado, de las cuales la gran mayoría estaban en manos del Partido Socialista y otras cuatro estaban controladas por la formación que lideraba Pablo Iglesias.¹²²

Si lo comparamos con las Secretarías de Estado del Gobierno monocolor de Rajoy, estas fueron menos, con un número total de 24 Secretarías de Estado nombrando a 8 de sus titulares.

Otra situación que se puede analizar de forma diferente en los Gobiernos monopartidistas y en los de coalición es el tema de las relaciones con las Cortes.

La política parlamentaria del Gobierno desde 1996 se ha confiado a un Secretario del Estado, pero en un Gobierno de coalición a este Secretario se le atribuye una función adicional, la cual consiste en hacer la política parlamentaria de un Gobierno con dos grupos parlamentarios, lo cual lo convierte en una cuestión más compleja.

Pero uno de los problemas principales que se da, es el de pretender que el Consejo de ministros sea un Parlamento por duplicado.

En el Consejo de ministros se debate lo que el presidente del Gobierno quiere, pero los ministros también pueden proponer asuntos que estimen convenientes.

Para evitar que este Consejo de ministros, las Comisiones delegadas y la Comisión General de Secretarios del Estado y Subsecretarios se conviertan en unos foros de discusión política, tiene que darse un correcto funcionamiento del comité de enlace e interpartidos, donde deben debatirse y acordarse las decisiones políticas que generan más conflicto.

La función más importante del Congreso de los Diputados es la función legislativa, es decir, la aprobación de las leyes.

¹²¹ GARCIA FERNANDEZ, J: *ob. cit.*, págs. 54 y ss.

¹²² Aquí lo que se pactó fue que determinados ministerios fueran de Unidas Podemos, pero no que dentro de ellos hubiera una mezcla.

Se ha definido el procedimiento legislativo como “la sucesión de actos necesarios para la elaboración de la ley”.¹²³

En el procedimiento legislativo se pueden diferenciar tres fases; una fase inicial, una fase central y una fase final. Merino Merchán las denomina “fase introductoria”, “fase constitutiva” y “fase integradora de la eficacia” e incluye la iniciativa legislativa en todas sus formas, la aprobación por las Cámaras y la promulgación y publicación.¹²⁴

En la fase inicial o de introducción se coloca la iniciativa legislativa, la cual “constituye el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo”¹²⁵ o, siendo más precisos, “el poder de poner en marcha el mecanismo de elaboración de leyes en las Cortes Generales sobre propuestas de textos normativos expresados de forma articulada”.¹²⁶

Esta función está reconocida por la Constitución al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Referido a esto se ha dicho que la Constitución opta por una “vertebración pluralista del instituto de la iniciativa legislativa”.¹²⁷

La importancia de la iniciativa legislativa se basa en que determina la materia del texto normativo que se propone y los intereses en que se quiere centrar: “mediante el acto de iniciativa se identifica la materia sobre la que las Cámaras están llamadas a deliberar y se precisan los intereses para los que se requiere satisfacción por parte del legislador”.¹²⁸

Salvo las propuestas del Senado, que deben ser consideradas por la Cámara Alta antes de ser remitidas al Congreso, la iniciativa, que se conoce como proyecto de ley cuando es presentado por el Gobierno, y los demás sujetos la ejercen mediante la proposición de ley, las cuales son el instrumento de la iniciativa parlamentaria, de la iniciativa autonómica y de la

¹²³ BIGLINO CAMPOS, P., “Procedimiento legislativo”, *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, 1995, p. 5184.

¹²⁴ MERINO MERCHÁN, J.F., “Significado general de la iniciativa parlamentaria”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11, 1987, p.82.

¹²⁵ BIGLINO CAMPOS, P., “Iniciativa legislativa”, *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, 1995, p. 3596.

¹²⁶ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Artículo 87”, *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando Garrido Falla, p. 1380.

¹²⁷ PUNSET, R., “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”, *Revista de Derecho Político*, UNED, 1982, p. 76, nota 62.

¹²⁸ GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “La iniciativa legislativa en la Constitución Española de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000, p. 65. Este artículo es también el capítulo I del libro *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

popular; también se puede optar si se prefiere por la iniciativa no gubernamental, expresión la cual da título a la monografía de Ruiz-Huerta.¹²⁹

En otras circunstancias, se presenta siempre ante el Congreso de los Diputados. Luego de la presentación, la Junta califica el proyecto o proyectos de ley y se publican oficialmente. El trámite de toma en consideración de la iniciativa, que conlleva la discusión y votación en el Pleno en su oportunidad, se aplicará al proyecto de ley cuando se deba a los Diputados, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas o a los ciudadanos. La recepción por el Senado de iniciativas gubernamentales o legislación las exime del proceso de revisión.¹³⁰

Pues, en conclusión, según la corriente doctrinal entre iniciativa y propuesta de iniciativa, los únicos que se consideran titulares de la iniciativa legislativa en específico son el Gobierno y las Cámaras Parlamentarias.¹³¹

Así estaríamos ante una iniciativa de carácter dualista.

Se ha visto una manifestación de lo que, en ocasiones, partiendo de la función legislativa en su conjunto, se ha denominado “el modelo del parlamentarismo cooperativo”.

El plazo para presentar reformas a todos o algunos de los artículos se abre simultáneamente con la publicación del Proyecto de Ley presentado por el gobierno o después de la toma en consideración de las proposiciones de ley, las cuales solo pueden ser formuladas por los Grupos Parlamentarios.

Se lleva a cabo un primer debate completo en el pleno si se ofrecen enmiendas a todo el proyecto de ley o la proposición de ley. La iniciativa se da por vencida si en este debate se aprueba un cambio a toda la planilla. Se abre un nuevo plazo para enmiendas que solo pueden ser a los artículos si se aprueba una enmienda de texto alternativo. El proyecto de ley o las proposiciones de ley se devuelven a la Comisión correspondiente para su procesamiento adicional si son rechazados.

La Comisión designa a la Ponencia, y cuando termina el debate en Ponencia, la Comisión se reúne con publicidad y da lugar al debate y votación de las enmiendas y del texto, difundiendo un dictamen.

¹²⁹ RUIZ-HUERTA CARBONELL, A., *“La iniciativa legislativa no gubernamental en España”*, Congreso de los Diputados, 1998.

¹³⁰ Página web del Congreso de los Diputados.

¹³¹ GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P: *ob. cit.*, págs. 64.

La discusión del proyecto o propuesta de ley y de las reformas mantenidas se abre con la intervención de la Comisión y una vez que haya sido incluido en el orden del día del Pleno. Cuando finalmente el texto es definitivo se envía al Senado.¹³²

El Senado tiene la facultad de aprobar vetos o reformas a los artículos de los textos legislativos que recibe del Congreso. De ser así, el texto vetado o reformado se devuelve al Congreso, donde puede ser levantado el veto por mayoría absoluta o simple al cabo de dos meses y las reformas del Senado aprobadas o rechazadas por idéntica mayoría. El Rey debe sancionar y promulgar la Ley una vez que haya recibido la aprobación definitiva antes de que pueda ser publicada en el Boletín Oficial del Estado.

“En el seno del partido, se suelen decidir las tácticas y estrategias (reforma, revolución, o ambas) que deben emplearse según el grado de flexibilidad que presente el régimen político o alcance de planes perseguidos y la posibilidad de que se pacte con otros grupos políticos que tengan como objetivo la misma finalidad, o al menos en parte”.¹³³

Junto con el procedimiento mencionado anteriormente, el Reglamento del Congreso también contiene otros procesos legislativos especiales, como los de tramitación de proyectos de ley orgánica, presupuestos generales del Estado, estatutos de autonomía, reforma constitucional y lectura única de los decreto ley. El Congreso no sólo aprueba leyes, sino que también valida o deroga Decretos-Leyes, da luz verde a los tratados y convenios internacionales y regula el uso de las delegaciones legislativas.

En el actual Gobierno de coalición, el Ejecutivo del PSOE y Unidas Podemos ha aprobado desde su legislatura, 87 proyectos de ley y ha convalidado 89 decretos.

En la primera legislatura del expresidente Zapatero se aprobaron en total 171 leyes, con Aznar 236 y con Rajoy 247.¹³⁴

¹³² RUIZ HUERTA CARBONELL, A: *op. cit.*, págs. 65.

¹³³ CHARLOT, J.: “*Les partis politiques*”, Arnand Colin, París, 1971, pp. 219-225, y G. SARTORI: “*Partidos y sistema de partidos*”, Alianza Universidad, Madrid, 1980, pp. 165-185.

¹³⁴ Página web del Congreso de los Diputados.

Teniendo en cuenta que en España tenemos un Gobierno de coalición sin mayoría parlamentaria, la producción legislativa de este mismo se ha estado moviendo en cifras muy cercanas a las de los ejecutivos que gozan de mayoría absoluta.

Desde el comienzo de este acuerdo bilateral para gobernar, se esperaba un Gobierno corto e inestable.

Este augurio se debía a que un Gobierno de coalición sin mayoría parlamentaria (155 escaños en total entre el PSOE y Unidas Podemos) no iba a poder avanzar ni sacar medidas.

Tras casi cuatro años, el Ejecutivo con el apoyo del bloque de investidura ha dado luz verde a varias iniciativas que presentaban cierto parecido a antiguas legislaturas gobernadas por un solo partido que presentaba mayorías absolutas o bastante amplias.

Analizando datos obtenidos del Congreso de los Diputados y del Ejecutivo, el Gobierno ha logrado sacar adelante un total de 176 leyes. De estas aproximadas 176 leyes, 87 de ellas son proyectos de ley y 89 son reales decretos-ley, los cuales están convalidados por el Congreso de los Diputados.

Esta dimensión de producción legislativa se puede llegar a comparar con etapas políticas anteriores. El periodo de 2015 hasta 2019 dio lugar a una inestabilidad política y modificaciones que llevaron la aprobación de leyes bajo mínimos, y a la Cámara Baja a una sequía legislativa que nunca había tenido lugar.

Aun así, en ese periodo tuvo lugar algo que ha pasado de manera similar en nuestro actual Gobierno de coalición, entre 2016 y 2018, Rajoy estuvo gobernando con minoría parlamentaria, lo cual le obligaba a llevar a cabo pactos de gran amplitud para poder llevar a cabo sus medidas.

En dos años aprobó 38 leyes, siendo 8 de ellas proyectos de ley y 30 decretos.

Entre el periodo de 2011-2016 tuvo lugar la última vez que un partido obtenía mayoría absoluta hasta fecha de Rajoy, el cual obtuvo 186 escaños y una hegemonía de carácter conservador en el Congreso de los Diputados.

Durante esos cuatro años, el Ejecutivo aprobó 247 leyes, las cuales 150 eran proyectos de ley, 76 decretos y 11 decretos legislativos.

La última legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero, que se desarrolló entre 2008 y 2011, contó con 169 diputados socialistas en el Congreso (siete de los cuales tenían mayoría absoluta) y exigió compromisos para avanzar en medidas a pesar de contar con una mayoría mucho mayor que la de Rajoy de 2016 o la actual de Sánchez. Durante ese tiempo, el Ejecutivo Zapatero aprobó 165 leyes, de las cuales 114 eran proyectos de ley y 51 decretos.

Aznar gobernó con 156 diputados en el Congreso entre 1996 y 2000 (una minoría parlamentaria que le obligó a realizar tratos y pactos con otras formaciones). El Ejecutivo del PP sancionó 232 leyes durante ese tiempo (151 proyectos de ley y 85 decretos).¹³⁵

Con frecuencia, en Moncloa para defenderse y mostrar su estabilidad, citan las numerosas iniciativas legislativas que se han aprobado. Suele ser una de las primeras respuestas de cualquier miembro de la Ejecutiva del ala socialista ante las habituales consultas sobre el estado de la coalición y las relaciones entre PSOE y Unidas Podemos. En el contexto de la presidencia de Pedro Sánchez, explican que *"se nota la salud de la coalición porque se han hecho y se seguirán haciendo muchas cosas"*.

Moncloa también ha destacado la importancia de aprobar los terceros Presupuestos Generales del Estado (PGE) además de todas estas Propositiones de Ley. Además, ahora ha sumado algún apoyo más allá del que tenía Sánchez en su toma de posesión. Las cuentas fueron aprobadas por PSOE, Unidas Podemos, ERC, PNV, EH Bildu, PDeCAT, Más Pas, Coalición Canaria, Compromis y PRC. En total diez fuerzas políticas distintas por las cuales el presidente lo calificó como una "victoria del entendimiento".

En contraste con otros gobiernos de coalición autónomos de derecha que no han logrado tales avances, se encuentran la consistencia en las cuentas públicas y una coalición perfecta que trasciende las declaraciones cruzadas. En Moncloa también se suele recordar que, en un momento de gran inestabilidad e incertidumbre, se trata de un fenómeno poco habitual en las naciones de nuestro entorno europeo.¹³⁶

¹³⁵ Página web del Congreso de los Diputados.

¹³⁶ ROMERO, A., y MUÑOZ M., "El Gobierno de coalición legisla a ritmo de mayoría absoluta: 176 leyes en tres años", *Revista de intereses progresistas y pluralismo*, última actualización en 2023.

En este Gobierno de coalición se han aprobado por el Gobierno casi 200 leyes, proyectos, decretos ley, o decretos leyes. Los grupos que han apoyado este Gobierno de coalición han aprobado leyes por su propia iniciativa en el parlamento.

Ha sido equivalente a la de los últimos Gobiernos monocolors, pero aquí ha habido más proposiciones de ley que han prosperado porque el grupo de Gobierno ha querido que fuera el Parlamento el que aprobara las leyes.

Es necesario convalidar los decretos leyes en el Congreso de Diputados para evitar su caducidad.

7 EL LIDERAZGO DEL PRESIDENTE

Para empezar, hablaremos de la figura del presidente y sus funciones en general.

En este actual Gobierno de coalición, el Presidente Pedro Sánchez ha ejercido plenamente su facultad de nombrar y cambiar como cualquier otro Presidente de un Gobierno monocolor pero con una peculiaridad, con Pedro Sánchez los cambios han mantenido la proporción inicial de ministros, los cambios de personas los ha decidido con la lógica de la coalición, es decir, una combinación de lógica presidencial y del pacto de coalición.¹³⁷

7.1 Elección

El Rey, previa consulta a los representantes elegidos por los grupos políticos presentes en las Cortes y a través del presidente del Congreso, propondrá un candidato al cargo de presidente del Gobierno después de cada renovación del Congreso de los Diputados y en las demás circunstancias que determine la Constitución.

El candidato deberá exponer ante el Congreso de los Diputados el programa político del gobierno que pretende formar y solicitar el apoyo de la Cámara, que se entenderá otorgado si obtiene el apoyo de la mayoría absoluta de sus miembros. Se requerirá una segunda votación cuarenta y ocho horas más tarde si no puede ganar estos votos.

En este caso, basta con que gane la confianza de la mayoría simple de los diputados.

¹³⁷ Podemos hacer referencia a la Ley del Sí es Sí, donde el Presidente consideró que quizá debía cesar a Irene Montero, pero no lo hizo por la lógica de la coalición. La ministra no quería modificar la ley de la cual había evidencias sobre la disfunción de las penas, surgió así una discrepancia ya que la ministra alegaba que no había que cambiar nada, que los jueces eran quienes la aplicaban mal. Tras esto, Sánchez llegó a la conclusión de que es la ley la que estaba mal formulada, no tuvo disposición transitoria, presentaba una gran irretroactividad.

Si finalmente en esta segunda votación no se alcanza la mayoría requerida para la investidura, se establece que las sucesivas propuestas se repetirán por el mismo procedimiento. Si ningún candidato obtiene el apoyo del Congreso transcurridos dos meses desde la primera votación, el rey debe disolver las Cortes y convocar nuevas elecciones con el apoyo del presidente del Congreso.

Aquí se puede destacar claramente el principio presidencial y la autolimitación del Presidente. Este ha funcionado en todo momento, como ya hemos dicho, con pleno ejercicio de sus funciones y una autolimitación.¹³⁸

7.2 Nombramiento

El rey nombrará al candidato a presidente después de haber ganado el apoyo del Congreso y contar también con el apoyo del presidente del Congreso.

El nombramiento se anuncia en el Boletín Oficial del Estado y el presidente toma posesión del cargo ante el Rey.

7.3 Funciones

De acuerdo con la Constitución, corresponde al presidente dirigir la acción de gobierno y coordinar las tareas de sus demás miembros, sin perjuicio de la capacidad de éstos para administrar de manera efectiva o directa sus departamentos ministeriales.¹³⁹

Las competencias que le corresponden son las establecidas en la Ley 50/1997 del Gobierno, las cuales son:

- Representar al Gobierno.
- Proponer al rey el nombramiento y separación de los vicepresidentes y de los ministros.

¹³⁸ Un ejemplo de ello es el anuncio que no aprobó en el Consejo de Ministros, la decisión era suya y afectaba al Gobierno de coalición. Una nueva medida que anuncia que disuelve las Cortes, lo anunció antes de que el Consejo de coalición lo hubiera debatido.

¹³⁹ Página web de La Moncloa y Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

- Crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado.
- Aprobar la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.
- Impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno y resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios.
- Convocar, presidir y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de ministros, sin perjuicio de que pueda presidirlas el rey, cuando lo estime oportuno, a petición del presidente del Gobierno.
- Proponer al rey, previa deliberación del Consejo de ministros, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales.
- Plantear ante el Congreso de los Diputados, previa deliberación del Consejo de ministros, la cuestión de confianza.
- Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.
- Dirigir la política de defensa y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar.
- Refrendar, en su caso, los actos del rey y someterle, para su sanción, las leyes y demás normas con rango de ley.
- Proponer al rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los Diputados.
- Interponer el recurso de inconstitucionalidad.

7.4 Presidencia del Gobierno

La estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno debe ser aprobada por el presidente del Gobierno, que tiene a su cargo los distintos órganos administrativos y superiores de los que se sirve la Presidencia del Gobierno para el desarrollo de sus funciones.

El presidente del Gabinete de Gobierno y el Secretario de Estado de Comunicación son los órganos superiores competentes para establecer los planes de actuación.¹⁴⁰

En base al Real Decreto 662/2022, de 29 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, esta está formada por:

- El Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, bajo la dependencia directa del presidente del Gobierno.
- La Secretaría de Estado de Comunicación.
- El Gabinete del presidente del Gobierno.

Los siguientes órganos de gobierno dependerán directamente del jefe de Gabinete, quien además tendrá el rango de Secretario de Estado:

- La Secretaría General de la Presidencia del Gobierno.
- La Dirección Adjunta del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.
- La Secretaría General de Asuntos Económicos y G-20.
- La Oficina de Coordinación para la Presidencia Española de la Unión Europea.
- La Secretaría General de Planificación Política.
- El Departamento de Seguridad Nacional.
- La Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País.
- El Departamento de Análisis y Estudios.

¹⁴⁰ Página web de La Moncloa y Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

7.5 El Presidente en el Gobierno de Coalición.

Como ya hemos dicho anteriormente, cuando dos o más formaciones políticas que han ganado representación parlamentaria a través de elecciones libres acuerdan gobernar durante una sesión legislativa, ese acuerdo se conoce como gobierno de coalición.

El programa y la composición del gobierno que utilizará sus ministerios para llevarlo a cabo están acordados en el Acuerdo.

Sin embargo, en la mayoría de los países, el presidente del Gobierno o el Primer Ministro generalmente tienen la autoridad de nombrar los ministros.

Esto no implica que no se decidan primero los posibles ministros de las distintas formaciones que integrarán el gobierno.

Sin embargo, generalmente se acepta que el presidente sea quien anuncie los nombres y el número de carteras para el gabinete.

Corresponde a cada parte elegir a las personas que estarán al frente de los Ministerios.¹⁴¹

Un gobierno de coalición generalmente surge cuando la fuerza política ganadora carece de la mayoría necesaria para gobernar y debe unir fuerzas con otros partidos para asegurar una mayoría y, además, cuando no haya mucha diferencia en el número de votos y diputados entre la primera y la segunda formación.

Es posible que, en esta situación, el primer partido no logre formar mayorías a su alrededor mientras que el segundo lo logra con una o más formaciones que han quedado rezagadas respecto a los dos primeros.

Sin embargo, ocasionalmente, hay gobiernos con asistencia externa de otros partidos que aceptan un programa legislativo sin unirse al gobierno.

En Europa son habituales los gobiernos de coalición, que acuerdan la distribución de carteras ministeriales en función de su representación parlamentaria, incluso con partidos de ideologías radicalmente diferentes.

¹⁴¹ MATEU, M: *ob. cit.*, págs. 25 y ss.

Por lo tanto, España todavía tiene un largo camino por recorrer antes de que pueda aprender a convivir con gobiernos heterogéneos.

En conclusión, el presidente en un gobierno de coalición es el líder del partido o coalición que ha sido elegido como el partido o coalición principal en las elecciones.

El presidente, como líder del partido o coalición principal, es responsable de la dirección y coordinación del gobierno de coalición. También puede tener la responsabilidad de nombrar ministros y otros funcionarios gubernamentales clave, y de representar al gobierno en asuntos nacionales e internacionales.

Es importante destacar que el papel exacto del presidente en un gobierno de coalición puede variar según el país y el sistema político en el que opera.

En algunos casos, el presidente puede tener un poder ejecutivo limitado, mientras que, en otros, puede tener un papel más influyente en la toma de decisiones gubernamentales.¹⁴²

La norma de referencia sobre el gobierno es la Ley del mismo nombre, Ley del Gobierno (50/1997, de 20 de noviembre).¹⁴³

El conjunto de poderes y órganos constitucionales se rigen, en efecto, por leyes que, siguiendo la Constitución, establecen las normas para su composición, atribuciones y funcionamiento a la luz de la norma vértice de nuestro sistema democrático.

La Constitución de 1978, con el artículo 97 como principio fundamental para determinar su posición constitucional, establece las normas y principios fundamentales que deben regir el ordenamiento jurídico del Gobierno.

Asimismo, el artículo 98 contiene una directiva al legislador para que avance en el desarrollo normativo correspondiente del mencionado órgano constitucional en relación con la elección de sus miembros y estatuto, así como las incompatibilidades de los mismos.

El artículo 98.1 de nuestra Carta Magna establece una composición fija del gobierno, aun con elementos de fácil disposición, y se remite a la ley para determinar las restantes partes del gobierno.

¹⁴² MATEU, M: *ob. cit.*, págs. 25 y ss.

¹⁴³ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, pp. 335-336.

También, se decide mejorar el "estatus" y el "ámbito funcional" de los Secretarios de Estado sin incorporarlos realmente al Gobierno. Serán órganos de colaboración gubernamental altamente cualificados, pero no serán miembros, a pesar de que son más significativos que el resto de órganos de colaboración y apoyo por el hecho de que juegan un papel clave en una serie de tramas políticas cruciales y por lo tanto, son admitidos.

Junto con los ministros, forman un vínculo crucial entre el Gobierno y la Administración.

Se trata de un texto arraigado en nuestro sistema constitucional que tras 20 años de vigencia solo ha sido objeto de un cambio legislativo, de alcance parcial y técnico, como el de la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.¹⁴⁴

Artículo 98.1: “el Gobierno se compone del presidente, de los vicepresidentes, en su caso, de los ministros y de los demás miembros que establezca la ley”. Se prevé entonces la presencia en todo caso de presidente y ministros, y la posible presencia de los vicepresidentes y de otros miembros.

Por lo tanto, hay una necesaria remisión constitucional a otras normas de inferior rango, legal o reglamentario, que tendrán que precisar la existencia o no de vicepresidentes y de otros miembros distintos a los ministros, además del número y denominación de los ministerios, la composición íntegra en cada momento del gobierno.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Esta última norma formó parte junto a la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas y a otras disposiciones legislativas como la Ley 3/2015 del ejercicio de alto cargo y otras de rango inferior, de una reforma planteada en la XX Legislatura como una reforma global del Derecho regulador de la Administración (que supuso la derogación de la Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común; y de la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado -LOFAGE-).

En ese contexto que la Ley de Gobierno solo fuera objeto de algunas modificaciones de carácter técnico o sistemático avala su estabilidad. Lo cierto es que, en esta ley, como consecuencia de las modificaciones introducidas, se llegan a registrar novedades calificadas como mejoras. En un pasaje de la Exposición de motivos de la Ley 39/2015 hay una referencia continuista a la Ley de Gobierno que refleja lo que se decidió hacer con ella: “se conserva como texto independiente la Ley de Gobierno, que por regular de forma específica la cabeza del poder ejecutivo de la nación, de naturaleza y funciones eminentemente políticas, debe mantenerse separada de la norma reguladora de la Administración Pública...” y antes de la reforma parcial consecuencia de la Ley 30/2015, la Ley de Gobierno solo había sido objeto de una modificación muy específica (Ley 30/2003).

¹⁴⁵ VIDAL ZAPATERO, J.M. y RUIZ LEGAPI, A., “*Lecciones de Derecho Constitucional II*”, *Lección 6*, 2022, pp. 185-22.

El art.2.2j de la Ley de Gobierno, le atribuye la facultad de crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos ministeriales, así como las Secretarías del Estado. Por lo tanto, las leyes confieren al presidente del Gobierno una extensa facultad de concretar la composición del Gobierno.

La Ley de Gobierno de 1997 se inclinó en su artículo 1.2 por un criterio estricto de composición del Gobierno, al excluir que pueden formar parte de él personas distintas del presidente, vicepresidente/s y ministros. La ley cierra la posibilidad de que los secretarios de Estado puedan integrar el Gobierno.

La Ley de Gobierno da la posibilidad al presidente de contar o no con los vicepresidentes.

Pero no todo se deja en manos del presidente, la Ley especifica tres rasgos funcionales que la Vicepresidencia cuando exista, tendrá; y que son suficientemente ilustrativos de la relevancia de la figura:

- En caso de vacante, ausencia o enfermedad, asumirá las funciones del presidente.
- Presidirá la Comisión General de Secretarios de Estado y subsecretarios, órgano muy importante (a cuyas reuniones asiste también el Director del Gabinete de Presidencia) para coordinar la acción del Gobierno e impulsar y filtrar la agenda del Consejo de ministros.
- Cuando el titular o titulares de la Vicepresidencia asuman, a su vez, la titularidad de un Departamento Ministerial, tendrán además las atribuciones que correspondan a esa condición.

Si hubiese más de un vicepresidente, sustituirá al presidente el que aparezca en primer lugar en el orden de prelación que se establezca en el Decreto de creación de las Vicepresidencias. En caso de no haber vicepresidencia, la suplencia recaerá en los ministros, según el orden de preferencia de los Departamentos.

Por lo que se refiere a la Presidencia de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, de haber varios vicepresidentes, corresponderá a uno de ellos, de acuerdo con el Decreto de referencia; y en defecto de vicepresidente, al ministro de la Presidencia. (artículo 8.2)¹⁴⁶

¹⁴⁶ VIDAL ZAPATERO, J.M. y RUIZ LEGAPI, A: *ob. cit.*, págs. 75 y ss.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Gobierno siempre ha habido vicepresidente/s, y hasta cuatro (en el primer gobierno de coalición de la Legislatura XIV), y siendo lo más frecuente que el único designado o el primero entre ellos si son varios, normalmente el vicepresidente político, se erija en el principal colaborador del Presidente, ejerciendo en su nombre la tarea de coordinar al Gobierno, lo que permite a aquel concentrarse en las labores principales de representación institucional, política y social de ese mismo Gobierno.¹⁴⁷

La pauta más común, desde la entrada en vigor de la ley, ha sido la de que el Vicepresidente Primero fuera el Vicepresidente político, ostentando la titularidad del Ministerio de la Presidencia y la Presidencia de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, y eventualmente, además, la función de portavoz u otra cartera ministerial, dejando, en su caso, al Vicepresidente segundo o Vicepresidente económico la tarea más específica de coordinar esa área de acción gubernamental a través de la Presidencia de la Comisión delegada para asuntos económicos. Pero no siempre ha sido así cuando ha habido más de una Vicepresidencia. En períodos breves, y por razones de coyuntura política, hemos conocido vicepresidentes primeros ministros de Economía (en el último Gobierno de Aznar -de septiembre de 2003 a abril de 2004- siendo el vicepresidente Segundo el ministro de la Presidencia y encargado de la Comisión), vicepresidentes Primeros Ministros del Interior (en los Gobiernos de Aznar, en 2001-2002, cuando lo fue Mariano Rajoy; y de Zapatero, en 2010-2011, cuando lo fue Pérez Rubalcaba).

Asimismo, en dos ocasiones, ha habido vicepresidencias sin que ninguna de ellas fuera política o de coordinación gubernamental: en el último Gobierno de Zapatero -julio a diciembre de 2011- las vicepresidencias fueron la de Asuntos económicos y la de Política territorial y Administraciones Públicas; y tras la remodelación llevada a cabo en julio de 2021, durante la XIV Legislatura, en el Gobierno de Sánchez, se mantienen tres vicepresidencias, Primera, de Asuntos Económicos y transformación digital; Segunda, de Trabajo y Economía Social; y, Tercera, para la Transición ecológica y el reto demográfico).

En estos dos casos se atribuyó la Presidencia de la Comisión de secretarios de Estado y Subsecretarios al ministro de la Presidencia, a pesar de no ostentar este ninguna de las Vicepresidencias, en una interpretación bien discutible del «en su defecto, el ministro de la

¹⁴⁷ VIDAL ZAPATERO, J.M. y RUIZ LEGAPI, A: *ob. cit.*, págs. 75 y ss.

Presidencia», del artículo 8.2. En concreto, el artículo 4 de del RD 508/2021, de 10 de julio, sobre las Vicepresidencias del Gobierno Sánchez, reza lo siguiente: «no se encomienda a ninguna de las vicepresidencias la presidencia de la Comisión... por lo que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Ley 50/1997... dicha presidencia será ejercida por la persona titular del Ministerio de la Presidencia...». Hay que pensar que son dos ejemplos que obedecen a razones circunstanciales. Lo normal será que la importancia de la función, la presidencia de la Comisión lleva naturalmente aparejada la coordinación ministerial, se vea acompañada de la importancia del rango: la atribución de la vicepresidencia si solo hay una, y de la vicepresidencia primera si hay varias.

En cuanto a los ministros, el principio de preeminencia presidencial, no les convierte en colaboradores cualquiera. La Constitución al referirse a ellos evoca una imagen de clara resonancia histórica y atribuyéndoles la competencia y responsabilidad directa en el ámbito de su gestión, un determinado sesgo estructural y funcional del Gobierno, precisamente el que viene informado por el principio departamental.¹⁴⁸

Así bien, el presidente puede cesar a los ministros cuando lo desee, pero no puede prescindir de ellos para la transmisión de directrices a la estructura administrativa, en cuyo seno y en relación con cada Departamento ejercen la más alta jerarquía. Ni el presidente podría hacerlo ni la ley habilitarle a tal fin.

Si no cabe la posibilidad de crear departamentos ministeriales sin un ministro al frente, sí cabe la posibilidad opuesta -la prevé la Ley del Gobierno-, la de que el presidente nombre ministros «sin cartera», para asumir la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales, un órgano que se extingue con el cese de su titular (artículos 4.2 y 12.2 LG).¹⁴⁹

Los departamentos ministeriales preparan el ejercicio por parte del Gobierno de la iniciativa legislativa mediante la remisión al Consejo de ministros (previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y subsecretarios) de los correspondientes anteproyectos de ley (artículo 26.4 LG). Además, la labor de dirección ministerial se ve facilitada por la atribución a aquellos de potestad reglamentaria en las materias propias [artículo 4.1.b) LG y

¹⁴⁸ VIDAL ZAPATERO, J.M. y RUIZ LEGAPI, A: *ob. cit.*, págs. 75 y ss.

¹⁴⁹ Desde la entrada en vigor de la Ley del Gobierno, sólo en una ocasión se ha hecho uso de esta facultad legal: en la segunda Legislatura del Presidente Aznar, éste nombró a un Ministro Portavoz del Gobierno, sin cartera (RD 811/2000, de 30 de junio), cargo que estuvo vigente poco más de dos años, transcurridos los cuales cuando las funciones de portavoz se atribuyeron (de nuevo) al Vicepresidente Primero, creándose como estructura de apoyo al mismo la Secretaría de Estado de Comunicación en el Ministerio de Presidencia (RD 772/2002, de 24 de julio).

61 a) LRJSP], que se plasma en la aprobación de disposiciones por Orden ministerial [artículo 24.1 f) LG], junto a las restantes competencias reconocidas en las leyes.

La facultad de «impartir instrucciones» a los ministros, que le reconoce al presidente la Ley del Gobierno [artículo 2.2.m)], ha sido objeto de discusión por una parte de la doctrina, que considera que puede invadir el espacio reservado por el constituyente (inciso final del artículo 98.2 CE) al principio departamental. Porque una cosa es dirigir o coordinar, o resolver dudas o discrepancias en el seno del Gobierno, que formaría parte del poder de dirección presidencial, y otra reducir a los ministros a la categoría de agentes auxiliares o inferiores jerárquicos del presidente, como si éste dispusiera de una especie de apoderamiento para adoptar e imponer todo tipo de decisiones.

En la estructura de los departamentos ministeriales, por debajo del ministro o en la estructura de Presidencia de Gobierno, en dependencia directa del presidente, se encuentran los Secretarios de Estado (puede haber más de uno en cada Ministerio), con determinadas responsabilidades sectoriales. Aunque la Ley de Gobierno, siguiendo el criterio de 1997, no les incluye entre los miembros del Gobierno, en cambio sí les sitúa entre los órganos de colaboración y apoyo del mismo.¹⁵⁰

Actualmente, en la referencia de los acuerdos del Consejo de Ministros del 09/05/2023, consta una medida anunciada inesperadamente en un mitin por el presidente del Gobierno tres días antes, y la cual, contaba con la oposición explícita del socio minoritario del Gobierno, mediante declaraciones públicas de la vicepresidenta segunda.¹⁵¹

¹⁵⁰ VIDAL ZAPATERO, J.M. y RUIZ LEGAZPI, A: *ob. cit.*, págs. 75 y ss.

¹⁵¹ El Consejo de ministros aprueba una línea de avales para facilitar la adquisición de la primera vivienda”, Página web de La Moncloa. Esta medida sobre “Avales para compra de primera vivienda”, para saber de qué estamos hablando, dice que “El Consejo de Ministros ha aprobado la concesión de avales del 20% de la hipoteca para la compra de la primera vivienda habitual para jóvenes y familias con menores a su cargo. Así, el Gobierno ha dado luz verde al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) y al Instituto Oficial de Crédito (ICO) a articular una línea de avales, con cargo al presupuesto del Ministerio, para facilitar el acceso a la financiación necesaria para la adquisición de la primera vivienda dentro del territorio nacional a colectivos que, siendo solventes, no disponen de ahorro previo. El objetivo es facilitar la compra de aproximadamente 50.000 viviendas. En este punto, la medida cuenta con factores de mejora en función del número de hijos y de si familia es monoparental. Así, dicho límite se incrementará en 0,3 veces el IPREM (2.520 euros brutos anuales) por cada menor a cargo y, además, en el caso de familia monoparental el límite se podrá incrementar en un 70% adicional.

Los avales están dirigidos a jóvenes de hasta 35 años y familias con menores a su cargo sin límite de edad con ingresos individuales de hasta 37.800 euros brutos al año (4,5 veces el IPREM). En el caso de que la vivienda sea adquirida por dos personas, el límite de ingresos se elevará al doble. Es decir, los ingresos de los dos adquirentes no podrán superar en conjunto, la suma del límite establecido para cada uno.

7.6 Estructura. Consejo de ministros y Comisiones delegadas del Gobierno.

De acuerdo con el artículo 98.1 de la Constitución: “*El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley*”.

Como señala el profesor Santamaría Pastor¹⁵², la Constitución se refiere al Gobierno como una realidad fundamentalmente orgánica, por eso es preciso analizar su estructura que, a su vez, demuestra una relación orgánica y personal del Gobierno con la Administración.¹⁵³

El Gobierno se configura como un órgano complejo¹⁵⁴ formado por diversos órganos unipersonales y colegiados.

Así, la Ley de Gobierno, basándose en la Constitución, no asume la identificación o equiparación absoluta entre Gobierno y Consejo de Ministros ya que, demuestra una postura jurídico-política sobre la posición del Ejecutivo, pero que todavía sigue teniendo reflejo en algunas manifestaciones de la doctrina.¹⁵⁵

Se prevé entonces la Presidencia en todo caso del Presidente, de los Ministros y posiblemente la presencia de los Vicepresidentes y de otros miembros.

Por tanto, hay una remisión constitucional a otras normas de inferior rango, legal o reglamentario, las cuales deben precisar la existencia o no de Vicepresidentes y de otros miembros distintos a los Ministros, además del número y denominación de los Ministerios, la composición íntegra del Gobierno.

El Consejo de ministros es el Gobierno constituido como órgano colegiado para ejercer las competencias que la Constitución y las leyes le atribuyen como tal.

Aunque la Constitución utiliza ambos términos, Gobierno y Consejo de ministros, no lo hace de forma diferenciada, porque cuando se refiere al Gobierno lo hace como órgano colegiado.

¹⁵² SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “*Gobierno y Administración: una reflexión preliminar*”, en *Documentación Administrativa*, nº 215 (julio-septiembre 1988).

¹⁵³ FERNÁNDEZ CARNICERO, CLARO J., *ob. cit.* pp. 58 y ss.

¹⁵⁴ DÍEZ PICAZO, L.M., “*La estructura del Gobierno en el Derecho Español*” en *Documentación Administrativa*, nº 215 (julio-septiembre 1988); GARCÍA FERNÁNDEZ, J., con meridiana claridad didáctica en *El Gobierno en acción* (BOE-CESCO. Madrid, 1995).

¹⁵⁵ PAREJO ALFONSO, L., “*Estudios sobre el Gobierno*”. Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1996.

La Ley de Gobierno abunda en esa identificación al decir que “los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de ministros” (artículo 1.3) y definir a este como “órgano colegiado del Gobierno” (artículo 5.1).

Corresponde al presidente convocar, presidir y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de ministros, actuando como “secretario el ministro de la presidencia”. En cuyo departamento, y para prestar asistencia al Consejo, se integra el Secretariado del Gobierno; este también actúa como órgano y apoyo de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

En el ordinal quinto del artículo 8 se especifican, tras las modificaciones introducidas por la Disposición final tercera de la LRJAP, las funciones de la comisión.

Las reuniones del Consejo de ministros podrán tener carácter decisorio o deliberante (ART.18.2 LG), siendo en todo caso secretas las deliberaciones para preservar la libertad de actuación del órgano y de quienes lo componen. (art.5.3 LG)¹⁵⁶

De acuerdo con la Ley 50/1997, los miembros del Gobierno, además de reunirse en Consejo de ministros lo hacen en Comisiones delegadas del Gobierno (artículo 1.3), a las que se califica como “órganos colegiados” del mismo (art.6.4), atribuyéndose su presidencia a un miembro del Gobierno.¹⁵⁷

Ello no impide que formen parte de ella personas que no reúnen tal condición como los Secretarios de Estado.

Tras la modificación de la Ley en 2015, se confiere al Consejo de ministros la facultad de solicitar para sí, a propuesta del presidente del Gobierno, el conocimiento de un asunto cuya decisión corresponda a las Comisiones delegadas del Gobierno (artículo 20.4). Sin embargo, además de tener que hacerlo mediante acuerdo motivado, ello presupone que las Comisiones delegadas tienen competencias propias en su condición, de órganos colegiados del Gobierno, la misma que ostenta el Consejo de ministros, aunque aquellas lo sean para un ámbito sectorial determinado.

¹⁵⁶ VIDAL ZAPATERO, J.M. y RUIZ LEGAPI, A: *ob. cit.*, págs. 75 y ss.

¹⁵⁷ De las sesiones del Consejo de ministros se levantará acta en la que figurarán, exclusivamente, las circunstancias relativas al tiempo y lugar de la celebración, la relación de asistentes, los acuerdos adoptados y los informes presentados. (artículo 18.4 LG). Además de los Secretarios de Estado, tras la reforma de 2015 – que se traduce en la inclusión de un inciso en el art. 5.2 LG, la posibilidad de estar presente en las reuniones del Consejo de ministros se ha ampliado excepcionalmente en favor de otros altos cargos, cuando sean convocados para ello, una decisión que corresponderá lógicamente tomar, en su caso, al presidente del Gobierno.

La Ley de Gobierno establece en su artículo 11 que para ser miembro del Gobierno se requiere ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo y no estar inhabilitado para ejercer cargo público por sentencia firme.

Se añade además tras la última reforma de la ley que ha de reunir el resto de los requisitos de idoneidad previstos en la Ley 3/2015 de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.¹⁵⁸

En conclusión, partiendo de que el Gobierno es un órgano complejo, esta circunstancia lleva aparejada la existencia de relaciones entre los distintos órganos y de principios que deben presidir, articular o configurar su organización y funcionamiento.

Nos encontramos con los siguientes principios fundamentales¹⁵⁹:

- El de dirección presidencial, el cual otorga al Presidente del Gobierno la facultad o competencia de determinar las directrices políticas que debe seguir el Gobierno y sus miembros, dirigiendo la acción gubernamental y coordinando a estos mismos.
- El de responsabilidad solidaria del Gobierno, este principio se hace efectivo a través de la figura del Presidente y como consecuencia de su acción o actuación colegiada.
- El de competencia y responsabilidad directa de los miembros del Gobierno en su gestión, el cual les otorga una amplia autonomía en el desarrollo de su actividad, esencialmente la departamental.

Los tres principios se deducen de la Constitución y aparecen reflejados en la Ley del Gobierno, pero no puede negarse que el primero de todos, el presidencial, como ya hemos visto, es el que mayor peso tiene.¹⁶⁰

¹⁵⁸ VIDAL ZAPATERO, J.M. y RUIZ LEGAZPI, A: *ob. cit.*, págs. 75 y ss.

¹⁵⁹ Estos principios aparecen citados expresamente en la Exposición de Motivos de la Ley del Gobierno. Al respecto puede verse PAREJO ALFONSO, L. (*ob. cit.* pp. 80).

¹⁶⁰ FERNÁNDEZ CARNICERO, CLARO J., *ob. cit.* pp. 58 y ss.

8 CONCLUSIONES

1. 40 años después de la entrada en vigor de la Constitución y de haber contado con Gobiernos de carácter monocolor en España, a partir de 2020 se inviste un Gobierno, un presidente, de un Gobierno de coalición nacional por vez primera. Lo que contrasta con que en el ámbito autonómico era una experiencia relativamente habitual desde 1980, como también lo es en los Gobiernos de los países europeos que integran junto a nosotros la Unión Europea. Por tanto, tenemos que destacar esta primera singularidad.
2. El origen de esta singularidad, el que un partido no se baste a sí mismo para obtener la investidura y no le basten tampoco acuerdos parlamentarios a tal fin, sino llegar incluso a compartir el Gobierno, a llegar un acuerdo para ello, para concurrir a la investidura con los apoyos de la fuerza minoritaria que ha suscrito este pacto y eventualmente con otros apoyos para cumplir las exigencias de la investidura, mayoría simple en primera votación, mayoría absoluta en primera votación, o mayoría simple en la segunda, es el resultado de la conjunción de un sistema electoral proporcional corregido, el que nuestra Constitución consagra con la fórmula D'Hont; y de una atomización política considerable que estamos viviendo en España en los últimos años como consecuencia del nacimiento de nuevos partidos que están obteniendo representación política junto a los partidos nacionales clásicos. A unos y otros hay que sumar los partidos de ámbito autonómico que no han perdido fuerza en su conjunto e incluso los partidos nuevos de ámbito local.

Por tanto, lo que ha ocurrido en 2020 ahora que concluye la primera legislatura de este Gobierno de coalición, podría ocurrir en el futuro en tanto en cuanto estos factores políticos junto al del sistema electoral persistieran en el tiempo.

3. El modelo normativo del Gobierno, constituido por los Títulos IV y V de la Constitución y la Ley del Gobierno de 1997, la cual se ha mostrado muy estable y hasta 2020 para regir los gobiernos monocolors, también cabe constatar que ha sido apto para regular la realidad de un Gobierno de composición política distinta al

Gobierno monocolor, como es el Gobierno de coalición. Expresamente en este caso, en su acuerdo fundacional asume ese marco normativo integrado por la Constitución y por la Ley de Gobierno de 1997, la cual en ningún momento se plantean modificar.

4. Este Gobierno de coalición ha podido desempeñar sus funciones con normalidad institucional, que se superpone a una realidad política de cierta conflictividad que se transmite a los medios y que se ha ido resolviendo por la vía política de la Comisión de Seguimiento prevista en el pacto de coalición, y, seguramente, en mayor medida aun, puesto que no consta que esa Comisión de Seguimiento se haya reunido con frecuencia por las propias conversaciones o relaciones que se establecen entre los actores políticos del Gobierno de coalición.

5. Prueba de que se han ejercido sus funciones con regularidad institucional, es que la producción legislativa del Gobierno, es decir, la que es consecuencia de la iniciativa legislativa del propio Ejecutivo o de la que han ejercido las fuerzas políticas de la coalición en el seno del Parlamento, vía proposiciones de ley, ha tenido más relevancia que en circunstancias normales, probablemente porque el acuerdo de coalición no cubría todas las iniciativas legislativas y algunas de ellas se han ido derivando por el cauce de las proposiciones de ley. A eso si le sumamos los decretos leyes que han sido muy profusos en esta legislatura, en la línea creciente de la legislación mediante decretos leyes que se venía observando ya en las últimas legislaturas, y que en este caso, tenía un marco propicio para desarrollarse con la pandemia y con la guerra de Ucrania, este nivel de producción legislativa ha sido equivalente al que han alentado o promovido los Gobiernos monocolors precedentes.

6. Interesa hacer una observación en relación con el llamado principio de predominio presidencial que nuestra Constitución consagra al configurar el perfil constitucional del Presidente del Gobierno, la investidura, las funciones directamente atribuidas al Presidente del Gobierno, o la facultad de disolver las cámaras que la propia Ley de Gobierno consolida, ese principio de liderazgo presidencial y que en el caso del

Gobierno de coalición, aunque pueda resultar contraintuitivo, no solo no ha resultado esa evolución de reforzamiento de liderazgo político presidencial con apoyo normativo de nuestro sistema y con apoyo de la propia realidad política de la personalización de los liderazgos, que es común tanto a la forma de Gobierno parlamentaria como presidencialista; no se ha visto debilitado, sino que incluso podemos decir que la propia realidad de la coalición ha hecho destacar más si cabe la figura el Presidente del Gobierno; y mostramos en el trabajo que se presenta algunos ejemplos de ese hiper liderazgo presidencial, incluso alguno de ellos discutible en cuanto a su formulación constitucional.

7. Es posible que esta no sea la última experiencia de Gobierno de coalición nacional, como hemos dicho, por las razones apuntadas. Podrá seguir rigiéndose, puesto que no se ha decretado ninguna disfuncionalidad en el orden jurídico institucional, por el marco normativo vigente, la Constitución y la Ley de Gobierno, y la regularidad de los órganos previstos para ese funcionamiento del Gobierno, el órgano unipersonal por antonomasia, que es la Presidencia del Gobierno, el Presidente del Gobierno; y los órganos colegiados que son el Consejo de Ministros y la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios pueden funcionar con regularidad, casi como si el Gobierno fuera monocolor, siempre y cuando se le superponga una realidad de organización política, que es la que se descansa en el pacto fundacional de la coalición, en su caso en la Comisión de Seguimiento y, como hemos dicho, en las relaciones no formalizadas que se establezcan entre los actores políticos que garantice estabilidad política al Gobierno.

Por tanto, desde el punto de vista institucional, el marco normativo no sirve y el Gobierno de coalición será estable en la medida en que la realidad política en que descansa esté suficientemente bien organizada y las relaciones sean suficientemente fluidas como para asegurar esa estabilidad que desde un punto de vista institucional, en principio, la Constitución y la Ley de Gobierno garantizan.

9 BIBLIOGRAFÍA

A. CARPIO, J., “PSOE y Unidas Podemos ponen en marcha el primer Gobierno de coalición en la historia reciente de España” *Revista de Corporación de Radio y Televisión Española*, 2020.

AJA E. y GARCÍA ROCA J., “Valoración general del Estado Autonómico en 2020”, *Universidad de Barcelona y Universidad de Madrid*, 2020, pp. 23-31.

AUNIÓN, J.A., “Europa, un continente de coaliciones más allá de España”, *Periódico El País S.L.*, 2020.

BÄCK, H., DEBUS, M., DUMONT, P., “Who gets what in coalition governments? Predictors or portfolio allocation in parliamentary democracies”. En: *European Journal of Political Research*. 2011, núm. 50 (4), pp. 441-478.

BARBOTTA, H., “Este es el Gobierno de coalición que mejor ha funcionado en España”, *Periódico El Sur*, 2022.

BAWN, K. “The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as Social Choice Outcome”.

BERGMAN, T. *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umea: Umea Universitet, 1995, pp. 41-52.

BIGLINO CAMPOS, P., “Procedimiento legislativo”, *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, 1995, p. 5184.

BIGLINO CAMPOS, P., “Iniciativa legislativa”, *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, 1995, p. 3596.

BROWNE, E.C.; FESTE, K., “Qualitative Dimensions of Coalition Payoffs: Evidence from European Party Governments, 1945-1970”.

BROWNE, E.C.; FRANKLIN, M.N., “Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies”. En: *American Political Science Review*. 1973, vol. 67, núm. 2.

CANDEL, A.J., “Diez años de la última mayoría absoluta en España”, *Revista “Cope”*, 2021.

CÁNOVAS MORILLO, C., “Los 10 hitos políticos desde la moción de censura cuatro años después de la llegada de Sánchez al Gobierno”, *Artículo de Revista de Política “Newtral”*, 2022.

CASILLAS BAYO, J., “De la austeridad de Rajoy al Gobierno del desoendio de Sánchez”, *Artículo de Periódico ABC*, 2020.

CASTRO, D., “Resultado de la segunda votación de investidura de Pedro Sánchez”, Artículo de “El Periódico”, 2020.

CHARLOT, J.: “Les partis politiques”, Armand Colin, París, 1971, pp. 219-225, y G. SARTORI: “Partidos y sistema de partidos”, Alianza Universidad, Madrid, 1980, pp. 165-185.

COLLIARD, H.J. CL,” Los regímenes parlamentarios contemporáneos”, Blume, Barcelona, 1981, pp. 320-321.

Constitución Española

CORDERO, A., “España repite elecciones en menos de siete meses”, Periódico “France 24”, 2019.

DEVESA MÚGICA, F., “La forma de gobierno presidencialista”, 2013/2014, pp. 1-7.

DÍEZ PICAZO, L.M., “La estructura del Gobierno en el Derecho Español” en Documentación Administrativa, nº 215 (julio-septiembre 1988).

DUVERGER, M.: “L’influence des systèmes électoraux sur la vie politique”, Armand Colin, París, 1950, Cahiers de la FNSP, núm. 16, pp. 11 y ss.

DUVERGER, M., “Los partidos políticos”, FCE, México, 1974, pp. 311.

EGEA ROBLES, A., “Reflexiones sobre las coaliciones políticas”, Revista de Estudios Políticos, nº 77, 1992, pp. 303-320.

FERNÁNDEZ, A.; MUÑOZ, X.; SISTERNAS, X. (coordinadores). Informe Pi i Sunyer sobre l’Administració de la Generalitat de Catalunya. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, 2003, pp. 125.

FERNÁNDEZ CARNICERO, CLARO J., “Comentarios a la Ley del Gobierno”, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 19-20.

FERNÁNDEZ SARASOLA, I., “Algunas reflexiones en torno a la primacía del Presidente en el Gabinete Ministerial”, pp-13-14.

GARCÍA, E., Catedrático de Derecho Constitucional, “Respetar la Constitución”, Periódico El Confidencial, 2023.

GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “La iniciativa legislativa en la Constitución Española de 1978”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 59, 2000, p. 65. Este artículo es también el capítulo I del libro La iniciativa legislativa del Gobierno, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., con meridiana claridad didáctica en El Gobierno en acción (BOE-CESCO. Madrid, 1995).

GARCIA FERNANDEZ, J., “Aspectos jurídicos de los Gobiernos de coalición”, Revista de Sistema Digital (Claves Políticas), 2019.

GIL GRANDE R., “El primer Gobierno de coalición que marcaría un hito en la historia de España”, Revista de Corporación de Radio y Televisión Española (Elecciones generales), 2019.

GROSECLOSE, T.; SNYDER Jr., J.M. “Vote Buying, Supermajorities, and Flooded Coalitions”.

LAVER, M.; SCHOFIELD, N., “Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe”. Oxford: Oxford Univeristy Press, 1990.

LÁZARO, J., “Presidencialismo y Parlamentarismo” (ed), Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2012, pp. 271.

LIJPHART, A. “Las democracias contemporáneas”. Barcelona: Ariel, 1987, pp. 59-60.

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, pp. 335-336.

LUPIA, A.; STROM, K. “Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections”.

MAAS. P.F., “Coalition Negotiations in the Dutch Multi-Party System”. En: Parliamentary Affairs. 1986.

M.^a RENIU VILAMALA, J., “Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España”, 1977-1996, Universidad de Barcelona, Vic., 2001, pp. 14-50.

MATAS, J., “Consellers, alts càrrecs i assessors d l’Administració de la Generalitat de Catalunya”.

MATAS, J.; RENIU, J.M., “Las políticas de lsa coaliciones en Cataluña”. En: Revista Española de Ciencia Política. 2003, núm. 9, pp. 100.

MATAS DALMASES, J., “Guía para formar un Gobierno de coalición”, Biblioteca Universitaria, Barcelona, 2022, pp. 18-22.

MATAS DALMASES, J., “La formación de un Gobierno de coalición”, Valencia, 2015, pp. 25-54.

MATEU, M., “¿Qué es un gobierno de coalición?, Artículo de política e historia de la revista ¿Por Qué?, 2020.

MEIER, H.E.; PERSSON, T. “Party Coalition Governments”. En: Journal of Legislative Studies. 2009, vol. 15, núm. 1, pp. 10-34.

MERINO MERCHÁN, J.F., “Significado general de la iniciativa parlamentaria”, Revista de las Cortes Generales, núm. 11, 1987, p.82.

PAREJO ALFONSO, L., “Estudios sobre el Gobierno”. Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1996.

Página web de La Moncloa y Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Página web del Congreso de los Diputados.

PASQUINO, G. “The powers of Heads of Government”. Boloña: Center for Constitutional Studies and Democratic Development Lecture Series, 2006.

PEDERSEN, H.H. “What do Parties Want?” Policy versus Office”. En: West European Politics. 2012, vol. 35, núm. 4, p. 896-910.

PUNSET, R., “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”, Revista de Derecho Político, UNED, 1982, p. 76, nota 62.

RENIU, J. Ma. (ed.), “Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas españolas”, Editorial Atelier, Barcelona, 2014, pp. 90-105.

RENIU I VILAMALA, J.M., “¿Merece la pena coligarse? La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996”, pp. 124-131.

Revista American Journal of Political Science. 1994, núm. 38, pp. 303-335.

RIDAO, J., Profesor titular de Derecho Constitucional, “Las pautas de funcionamiento del gobierno de coalición PSOE-Unidas Podemos”, Asociación de comunicación política, publicado en “A Fondo”, 16 de marzo de 2020.

ROMERO, J., “Sánchez tendrá 4 vicepresidencias, tres para mujeres del PSOE: Calvo, Calviño y Ribera”, Artículo de Periódico El Confidencial, 2020.

ROMERO A. y MUÑOZ M., “El Gobierno de coalición legisla a ritmo de mayoría absoluta: 176 leyes en tres años”, Revista de intereses progresistas y pluralismo, última actualización en 2023.

RUIZ HUERTA-CARBONELL, A., La iniciativa legislativa no gubernamental en España, Congreso de los Diputados, 1998.

SÁNCHEZ MEDERO, G., “El sistema de partidos en Cataluña (1980-2010)”, 2011, pp. 3-7.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Artículo 87”, Comentarios a la Constitución, dirigidos por Fernando Garrido Falla, p. 1380.

SARTORI, G., “Partidos y sistemas de partidos”, 1976, pp. 88-89, pp. 121-123, pp. 207-209 y “La política: lógica y método en las ciencias sociales”, 1987, pp.76-77 y pp. 83-84.

SCHOFIELD, N.; SENED, I. Multiparty Democracy: Elections and Legislative Politics. Cambridge: Cambridge University Press, Public Choice, 2009, vol. 141, núm. 374, PP. 351-369.

STROM, K. “Governi di minoranza e democrazie parlamentari”. Revista Italiana di Scienza Politica. 1985, vol.15, núm. 2, pp.170.

VIDAL ZAPATERO, J.M. y RUIZ LEGAZPI, A., “Lecciones de Derecho Constitucional II”, Lección 6.

W. RAE, D.: “Leyes electorales y sistema de partidos políticos”, Citep, Madrid, 1977.

WEBER, M.: Economía y sociedad, FCE, México, 1974 (4ª reimp.), pp. 46, 242-246, 273,275 y 695-696.

ZARZALEJOS, J.A., “Las malditas mayorías absolutas en España”, Artículo de Periódico “El Confidencial”, 2014.

10 WEBGRAFÍA

<https://www.congreso.es/es/>

<https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/index.aspx>

<https://kangaroo.vocento.com/tr-pixel.gif?continue=https://www.diariosur.es/andalucia/juanma-moreno-gobierno-andaluz-20220124221056-nt.html&ref=>

<https://www.elperiodico.com/es/politica/20190825/coaliciones-diestra-siniestra-comunidades-autonomas-7604147>

<https://aecpa.es/es-es/gobiernos-de-coalicion-en-el-estado-autonomico-estabilidad-continuid/congress-papers/2887/>

https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1393/Volum_editorial.pdf

<https://fundacionsistema.com/aspectos-juridicos-de-los-gobiernos-de-coalicion/>

<https://www.rtve.es/noticias/20191112/primer-gobierno-coalicion-marcaria-nuevo-hito-historia-espana/1990271.shtml>

<https://thenewglobalorder.com/world-news/espana-el-primer-gobierno-de-coalicion-de-la-democracia-moderna-espanola/>

https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/1_050_1997.pdf

<https://elpais.com/especiales/2019/elecciones-autonomicas/pactos-electorales/>

<https://www.rtve.es/noticias/20200107/psoe-unidas-podemos-ponen-marcha-primer-gobierno-coalicion-historia-reciente-espana/1994920.shtml>

<https://compolitica.com/las-pautas-de-funcionamiento-del-gobierno-de-coalicion-psoe-unidas-podemos/>

<https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/I%20Monografico.%20Patricia%20Lazaro%20y%20Javier%20Calvo.pdf/e14a7fa9-d446-4c4d-9533-4b650e3bf159>

<https://www.publico.es/politica/gobierno-coalicion-legisla-ritmo-mayoria-absoluta-176-leyes-tres-anos.html>

<https://revistaxq.com/es/2020/01/13/que-es-un-gobierno-de-coalicion/>

<https://elpais.com/especiales/2020/europa-un-continente-de-coaliciones/>

<https://www.france24.com/es/20191107-repeticion-elecciones-espana-bloqueo-politico>

https://blogs.elconfidencial.com/espana/notebook/2014-02-01/las-malditas-mayorias-absolutas-en-espana_83655/

https://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/Paginas/xiv_legislatura.aspx#:~:text=El%20Gabinete%20queda%20compuesto%20de,y%20Agenda%202030%20C%20Pablo%20Iglesias

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/Paginas/funciones.aspx>

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2023/090523-rp-cministros.aspx>

https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2023-06-02/respetar-constitucion-sanchez-adelanto-elecciones_3657645/

[https://etimologias.dechile.net/?coalicio.n#:~:text=La%20palabra%20coalición%20\(alianza%20C%20unión,como%20en%20cópula%20y%20corte\).](https://etimologias.dechile.net/?coalicio.n#:~:text=La%20palabra%20coalición%20(alianza%20C%20unión,como%20en%20cópula%20y%20corte).)

<https://economipedia.com/definiciones/coalicion-politica.html>

<https://caumas.org/wp-content/uploads/2016/01/EL-SISTEMA-PRESIDENCIALISTA.pdf>

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/01/13/economia/1578900234_852131.html

https://kangaroo.vocento.com/tr-pixel.gif?continue=https://www.abc.es/espana/abci-nuevo-gobierno-austeridad-dispendio-202001092303_noticia.html&ref=https://www.google.com/

https://www.abc.es/espana/abci-nuevo-gobierno-austeridad-dispendio-202001092303_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

<https://es.statista.com/temas/2767/elecciones-a-las-cortes-generales-de-espana-2015/#topicOverview>